CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.260/2
du 11 juillet 2022

sur

une proposition de loi
'sanctionnant les violations graves des droits de l'homme'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.260/2
van 11 juli 2022

over

een wetsvoorstel 'houdende de sanctionering van zware mensenrechtenschendingen'

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Le 4 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'sanctionnant les violations graves des droits de l'homme', déposée par Mme Vicky REYNAERT et M. Christophe LACROIX (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1930/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre les 24 novembre 2021, 21 février, 21 juin et 11 juillet 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté les 24 novembre 2021, 21 février et 21 juin 2022 par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Aurore PERCY, auditeur adjoint, et rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et présenté par Aurore PERCY, auditeur adjoint, le 11 juillet 2022.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2022.

*

Op 4 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende de sanctionering van zware mensenrechtenschendingen', ingediend door mevrouw Vicky REYNAERT en de heer Christophe LACROIX (*Parl.St.*, Kamer 2020-21, nr. 55-1930/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 24 november 2021, 21 februari, 21 juni, en 11 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Aurore PERCY, adjunct-auditeur op 24 november 2021, 21 februari en 21 juni 2022 en is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en uitgebracht door Aurore PERCY, adjunct-auditeur, op 11 juli 2022.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2022.

*

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

I. PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition à l'examen tend à habiliter le Roi à adopter des mesures à l'égard de « responsables de violations graves des droits de l'homme ».

D'après ses développements, les auteurs de la proposition entendent instituer en droit belge un mécanisme analogue à celui qu'instituent au niveau européen la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 'concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits' (ci-après : « la décision (PESC) 2020/1999 ») et le règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 portant le même intitulé (ci-après : « le règlement (UE) 2020/1998 »).

L'article 2 de la proposition énumère les comportements considérés comme des « violations graves des droits de l'homme ».

L'article 3 identifie les catégories de personnes, physiques ou morales, qui, lorsqu'elles sont « responsable[s] de violations graves des droits de l'homme », peuvent faire l'objet de ces mesures et précise la notion de « responsable de violations graves des droits de l'homme ». Ces personnes physiques ou morales sont mieux qualifiées par l'article 3, § 1er, comme étant « a) les acteurs publics » et « b) tout autre acteur exerçant un contrôle effectif ou une autorité effective sur un territoire », sans qu'un lien soit nécessaire avec le territoire belge ou avec la nationalité belge.

En application de l'article 7 de la proposition, la procédure « doit garantir une préparation factuelle approfondie étayant la présomption raisonnable de responsabilité et débouchant sur un rapport qui établit la responsabilité ». La présomption raisonnable est définie par l'article 2 comme étant la

> « présomption fondée sur des témoignages suffisamment fiables et/ou des rapports suffisamment fiables de sources officielles, et/ou sur des décisions ou des arrêts officiels d'instances internationales et officielles, et/ou sur des informations fiables provenant d'organisations de défense des droits de l'homme documentant de manière transparente leur méthode d'acquisition des informations, les informations fournies pouvant dès lors être réputées crédibles ».

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Aux termes de l'article 4, les mesures sont de trois ordres :

1° l'interdiction d'entrer sur le territoire belge ;

2° le gel de biens financiers, immobiliers, mobiliers ou économiques ;

3° l'interdiction pour des tiers de faire du commerce avec les responsables de violations graves des droits de l'homme, de leur acheter des biens, de leur accorder des prêts, de leur fournir des fonds ou de leur accorder un avantage financier ou économique quel qu'il soit.

L'article 5 énumère les cas dans lesquels des exceptions au régime instituant ces mesures sont possibles.

« Afin d'empêcher que les éventuelles sanctions prises conformément aux articles 4 et 7 soient éludées » ou « [l]orsque le but est d'engager une procédure » tendant à adopter ces mesures, l'article 6 habilite le Roi à prendre des mesures provisoires qui peuvent avoir la même teneur que les mesures prévues à l'article 4.

Ces « mesures provisoires » sont définies comme suit par l'article 2, alinéa 2, de la proposition :

> « mesures prises dans l'attente d'une décision définitive et visant à empêcher l'évitement des sanctions pouvant être imposées ultérieurement ».

II. FORMALITÉS PRÉALABLES

2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi que, le cas échéant, avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national qui se rapporte au traitement.

Dès lors que la proposition à l'examen implique le traitement de données à caractère personnel des personnes physiques susceptibles de tomber dans son champ d'application [1], cette formalité préalable doit être accomplie.

[1] L'article 7 de la décision (PESC) 2020/1999 et l'article 17 du règlement (UE) 2020/1998 contiennent des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

III. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. La nature des mesures imposées

3. En l'état, la proposition examinée se prête à des difficultés d'interprétation quant à la nature des mesures qu'elle habilite le Roi à adopter à l'égard des personnes physiques ou morales responsables de violations graves des droits de l'homme.

4. Certains éléments du dispositif pourraient éventuellement tendre en effet à conférer à ces mesures un caractère répressif en manière telle qu'elles pourraient être qualifiées de sanctions pénales au sens des articles 12 et 14 de la Constitution ou au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de l'article 2 du septième protocole additionnel à la Convention.

Ainsi, il ressort des développements de la proposition que ses auteurs entendent instituer en droit belge un mécanisme « analogue » à celui qu'instituent au niveau européen la décision (PESC) 2020/1999 et le règlement (UE) 2020/1998. Pourtant, tandis que la décision et le règlement européens précités emploient le vocable de « mesures restrictives », ce qui se comprend aisément puisque l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence qui lui permettrait d'incriminer dans le but de les réprimer par la voie pénale ou par la voie de sanctions administratives à caractère répressif les faits qui sont à la base des mesures que les instruments précités l'autorisent à prendre, tant les développements de la proposition que le dispositif lui-même qualifient pour leur part les mesures envisagées de « sanctions », et ce dans un contexte juridique où les autorités nationales sont, quant à elles, à l'égard des faits que la proposition entend viser, bel et bien compétentes aussi bien pour les incriminer en vue de les sanctionner par la voie pénale ou par la voie de sanctions administratives à caractère répressif que pour les appréhender dans le cadre de mesures purement administratives.

Toujours dans le sens d'une interprétation des mesures qui leur confèrerait un caractère répressif, il y a lieu également de relever que les « violations graves des droits de l'homme », visées à l'article 2 de la proposition, constituent des comportements qui, en droit national ou international, sont constitutifs d'infractions pénales. Ainsi en va-t-il par exemple du génocide (article 136*bis* du Code pénal), des crimes contre l'humanité (article 136*ter* du Code pénal), de la torture (articles 417*bis* et 417*ter* du Code pénal), de certaines atteintes à la liberté de culte (articles 142 à 146 du Code pénal) ou encore des violences sexuelles. On relève toutefois que la proposition ne définit justement pas les faits qu'elle vise par référence aux dispositions du Code pénal qui les incrimine de telle sorte que le caractère répressif qui serait tiré de cet élément d'analyse doit être relativisé.

5. Plusieurs éléments militent en revanche en faveur d'une interprétation de la proposition qui tendrait plutôt à qualifier les mesures envisagées de mesures de police administrative visant à prévenir la commission ou la réitération d'actes illicites.

Il en est ainsi de la volonté déclarée des auteurs de la proposition de mettre en place au niveau national une législation qui apporte aux mécanismes européens une valeur

#LW-CJHWPEFCI-HACGAVT#

ajoutée dans la mesure où la règle européenne de l'unanimité pourrait constituer un frein à l'adoption de mesures visant à prévenir les violations graves des droits de l'homme.

Or, comme il a été relevé ci-avant, les mesures envisagées par l'Union européenne sont qualifiées de « mesures restrictives » qui ont pour objectif de contraindre les personnes tenues pour responsables de violations graves des droits de l'homme à changer leur comportement et à dissuader d'autres à adopter de tels comportements [2]. Quant aux mesures restrictives en tant que telles, en ce qu'elles consistent en des gels de fonds ou encore en des interdictions d'entrée ou de transit sur le territoire des États membres ainsi qu'en l'interdiction de commercer, elles ne présentent pas des conséquences équivalentes à des sanctions pénales dès lors qu'elles peuvent être levées par les États membres aux conditions prescrites par la décision et le règlement européens précités.

Il est constaté à cet égard que les mesures prévues par l'article 4 de la proposition sont de même nature que les mesures européennes prédécrites.

Du reste, l'habilitation faite au Roi de fixer la procédure applicable est encadrée à l'article 7 de la proposition par la garantie que celle-ci permette une préparation factuelle approfondie étayant une « présomption raisonnable de responsabilité », cette procédure débouchant sur un rapport établissant cette responsabilité. Cette présomption raisonnable consiste, selon l'article 2 de la proposition, en une « présomption fondée des témoignages suffisamment fiables et/ou des rapports suffisamment fiables de sources officielles, et/ou sur des décisions ou des arrêts officiels d'instances internationales et officielles et/ou sur des informations fiables provenant d'organisations de défense des droits de l'homme documentant de manière transparente leur méthode d'acquisition des informations, les informations fournies pouvant dès lors être réputées crédibles ». Or, le prononcé d'une véritable sanction de nature pénale ne s'accommoderait que difficilement d'une procédure enclenchée sur base d'une « présomption » pareillement établie.

6. Interrogée sur la nature des mesures prescrites par l'article 4 de la proposition, l'un de ses auteurs a répondu ce qui suit :

> « Het wetsvoorstel voorziet in 3 mogelijke maatregelen : een inreisverbod, een 'asset-freeze' en een verbod om handel te drijven.
>
> De maatregelen zijn administratief van aard. De finaliteit van deze maatregelen is niet per se om misdaden op te sporen en te bestraffen (i.e. strafrechtelijke maatregel), maar veel eerder om verdere inbreuken te voorkomen (i.e. administratieve maatregel).
>
> De vergelijking kan worden gemaakt met bijvoorbeeld het administratief beslag. Het administratief beslag is een beslag gelegd door een administratieve overheid naar aanleiding van de inbreuken die zij vaststelt in de kader van de uitoefening van en het toezicht op de bevoegdheden die haar worden toegekend; met als doel verdere inbreuken te voorkomen.
>
> Ook in dit geval gaat het om de overheid die naar aanleiding van het vaststellen van zware mensenrechtenschendingen bepaalde maatregelen kan opleggen, die tot doel hebben om verdere inbreuken te voorkomen.

[2] Voir les paragraphes 3 et 5 de la résolution du Parlement européen n° 2019/2580 du 14 mars 2019 'sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme'.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

[…]

Door te voorzien in de mogelijkheid om grove mensenrechtenschendingen ook aan te pakken via een niet-strafrechtelijke weg, wordt het arsenaal om adequaat op te treden tegen dergelijke schendingen verruimd en versterkt. Het is een bijkomende manier om een het aantal mensenrechtenschendingen (en de in stand houding) ervan te verminderen. De sancties hebben een belangrijk ontradend effect ».

7. Compte tenu de l'intention ainsi clairement exprimée, le présent avis sera donné en partant de la prémisse que le dispositif à l'examen a vocation à constituer non pas un dispositif répressif et de nature pénale mais bien un dispositif relevant de la police administrative.

Le présent avis ne se prononcera donc pas sur la question de savoir si, et à quelles conditions, il aurait pu être admis, au regard de la Constitution et des dispositions précitées de la Convention européenne des droits de l'homme, que soit mis en place un dispositif permettant au Roi de prononcer des sanctions administratives pour réprimer les faits que visent la proposition ou s'il y aurait lieu de considérer que ceux-ci, vu leur nature intrinsèque qui touche à des atteintes graves aux droits de l'homme, participent, s'il existe, d'un « noyau dur » du droit pénal qui exclurait qu'ils puissent être soustraits à la compétence des cours et tribunaux.

Il ne se prononcera pas non plus sur la question de la reconnaissance d'une éventuelle « compétence universelle » qui serait attribuée « par défaut » aux autorités belges et qui découlerait de ce que le champ d'application de la proposition ne prévoit pas l'exigence d'un lien d'ordre territorial ou personnel avec la Belgique pour permettre son application.

B. La nécessité d'assurer une cohérence entre le dispositif de la proposition et la finalité de prévention qui lui est assignée

8. Il ressort de ce qui précède, spécialement des précisions apportées par l'un des auteurs de la proposition quant à l'intention poursuivie par ces derniers, que les mesures dont la proposition à l'examen permet l'adoption ont pour finalité non pas de sanctionner les violations graves des droits fondamentaux mais bien de prévenir la réitération de celles-ci.

9. Il convient, dans cette perspective, que le dispositif soit entièrement réexaminé, pour que, tant dans sa conception propre que dans les commentaires que lui associent les travaux préparatoires, il ne soit effectivement conçu que comme mettant en œuvre cette finalité préventive de réitération de l'illicite.

À cet effet, il s'indiquerait tout d'abord que la terminologie de la proposition à l'examen soit revue aux fins qu'il n'y soit par exemple plus question de « sanction », ce qui ne peut que prêter à confusion.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Dans la même logique, il doit apparaître plus clairement que, au fondement des mesures qui sont infligées, ainsi que dans la détermination de leur ampleur et de leur maintien *ratione temporis*, figure une appréciation de la part du Roi non pas uniquement sur la réalité des atteintes aux droits fondamentaux commises mais aussi sur le risque effectif de leur réitération et le trouble à l'ordre public que celle-ci serait susceptible d'occasionner vis-à-vis du Royaume. De même devra-t-il ressortir de la motivation des mesures qui seront effectivement apportées que celles-ci sont adéquates, nécessaires et proportionnées, non tant pour sanctionner les violations commises, mais bien pour en prévenir la réitération et le trouble à l'ordre public qui en résulte.

Toujours dans la perspective qu'il s'agit de mesures préventives, il conviendrait enfin de mieux justifier :

– le fait que les mesures envisagées peuvent concerner des personnes (article 3, § 2, de la proposition) qui, dans certains cas, peuvent n'avoir qu'un lien très indirect avec les violations des droits de l'homme susceptibles d'être réitérées ;

– la dichotomie entre un régime de décisions définitives (article 5 de la proposition) et un régime de « mesures provisoires » (article 6 de la proposition) dès lors que l'un et l'autre s'inscriraient finalement dans une seule et même finalité préventive.

C. La nécessité d'assurer les garanties procédurales et une protection juridictionnelle adéquates

10. Les mesures susceptibles d'être adoptées par le Roi emportent d'importantes restrictions aux droits et libertés des personnes qui en font l'objet. Ainsi en va-t-il par exemple de l'interdiction d'accès au territoire belge (article 4, 1°, de la proposition), qui constitue une restriction au droit au respect de la vie privée – et, le cas échéant, de la vie familiale – des intéressés [3] (articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme), ou encore du gel des avoirs, qui constitue une restriction au droit à l'usage des biens (article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme).

11. Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, ces mesures doivent répondre, sur le fond, à un impératif de proportionnalité et doivent s'accompagner d'une motivation en conséquence. Elles doivent par ailleurs s'entourer de garanties procédurales suffisantes et pouvoir faire l'objet d'un recours effectif sur le fondement des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et, lorsque la Charte trouve à s'appliquer conformément à ce que prévoit son article 51, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

S'exprimant à propos des exigences déduites de cette dernière disposition au niveau du contrôle juridictionnel appelé par l'adoption de « mesures restrictives », le Tribunal de l'Union européenne a récemment rappelé ce qui suit :

> « 51. À titre liminaire, il convient de rappeler, en premier lieu, que, lors du contrôle de mesures restrictives, les juridictions de l'Union européenne doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union, au rang

[3] Cour eur. D.H., arrêt *Nada c. Suisse*, 12 septembre 2012, §§ 150 à 157.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

desquels figurent, notamment, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 32 et jurisprudence citée).

52. L'effectivité du contrôle juridictionnel garanti à l'article 47 de la Charte exige que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives, le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considérés comme suffisant en soi pour soutenir lesdits actes sont étayés (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 33 et jurisprudence citée).

53. En deuxième lieu, selon la jurisprudence, il incombe au Conseil, avant de se fonder sur une décision d'une autorité d'un État tiers en vue d'adopter ou de maintenir des mesures restrictives, de vérifier si celle-ci avait été adoptée dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 37 et jurisprudence citée).

54. En particulier, l'exigence de vérification, par le Conseil, que les décisions des États tiers, sur lesquelles il fonde l'inscription d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes et d'entités dont les avoirs sont gelés, ont été prises dans le respect de ces droits vise à assurer qu'une telle inscription n'ait lieu que sur une base factuelle suffisamment solide et, ainsi, à protéger les personnes ou les entités concernées (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 39 et jurisprudence citée).

55. Or, le Conseil ne saurait considérer qu'une décision d'inscription repose sur une base factuelle suffisamment solide qu'après avoir vérifié lui-même que les droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective ont été respectés lors de l'adoption de la décision de l'État tiers concerné sur laquelle il entend fonder l'adoption de mesures restrictives (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 40 et jurisprudence citée).

56. La simple référence par le Conseil à des documents émanant des autorités égyptiennes, dans lesquels celles-ci avaient expliqué en quoi les droits fondamentaux des requérants avaient été respectés et avaient donné des assurances à cet égard, alors qu'il n'avait pas contesté qu'il n'avait pas lui-même procédé à une vérification du respect de ces droits et avait même indiqué que des vérifications supplémentaires de sa part n'étaient pas nécessaires à cet égard, ne saurait suffire pour considérer que la décision de maintien des requérants sur les listes litigieuses par le Conseil reposait sur une base factuelle suffisamment solide (voir, en ce sens, arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, points 44 et 59).

57. En troisième lieu, les droits de la défense comportent le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier, tel que notamment consacré par l'article 41, paragraphe 2 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 99 et jurisprudence citée).

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

58. Dans le cadre d'une procédure pénale, le respect des droits de la défense représente des aspects particuliers du droit à un procès équitable garanti, notamment, par l'article 6, paragraphe 1, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la "CEDH") (voir Cour EDH, 2 novembre 2010, Sakhnovski c. Russie, CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, point 94 et jurisprudence citée).

59. Il vise, en particulier, à mettre en œuvre deux principes inhérents à la notion de procès équitable, d'une part, le principe de l'égalité des armes, selon lequel chaque partie doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage par rapport à son adversaire et, d'autre part, le principe du caractère contradictoire de la procédure, qui implique la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie et la communication à la défense, par les autorités de poursuite, de toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge (voir, en ce sens, Cour EDH, 16 février 2000, Rowe et Davis c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2000:0216JUD002890195, point 60 et jurisprudence citée).

60. Selon la jurisprudence, le droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective. Les notions d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles dont l'application permet d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette juridiction à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 20 avril 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, points 51 et 53 et jurisprudence citée).

61. Par ailleurs, il peut être déduit de la jurisprudence que toute décision juridiquement contraignante d'une autorité nationale, susceptible de porter atteinte aux droits ou aux libertés des personnes concernées, doit, en principe, pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 décembre 2019, Openbaar Ministerie (Parquet Suède), C-625/19 PPU, EU:C:2019:1078, point 39].

62. Il convient d'ajouter que, ainsi qu'il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la "CEDH"), une erreur de fait ou de droit commise par une autorité nationale dans le cadre d'une procédure judiciaire ne saurait être considérée comme une violation du droit à un procès équitable, sauf si, de manière exceptionnelle, cette erreur peut s'analyser en un manque d'équité, en particulier, si les conclusions de cette autorité peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables. Ainsi, la Cour EDH a jugé qu'une décision de justice, qui, en substance, était dépourvue de base légale en droit interne et ne faisait pas de lien entre les faits établis, le droit applicable et l'issue du procès, revêtait un caractère arbitraire et s'analysait en un "déni de justice" (voir, en ce sens, Cour EDH, 5 février 2015, Bochan c. Ukraine, CE:ECHR:2015:0205JUD002225108, points 61 et 62).

63. En outre, il convient de rappeler que le droit à être jugé dans un délai raisonnable est une composante du droit à une protection juridictionnelle effective, protégé, en particulier, par l'article 47, deuxième alinéa de la Charte et l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Le respect du droit au délai raisonnable de jugement doit être examiné à la lumière des circonstances de l'espèce, lesquelles exigent une évaluation globale, sur la base, en particulier, des critères tenant à la complexité de l'affaire, au comportement du requérant et à celui des autorités compétentes (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 2020, Ben Ali/Conseil, T-151/18, EU:T:2020:514, points 111 et 112 et jurisprudence citée).

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

64. Enfin, il y a lieu de relever que les principes rappelés aux points 51 à 63 ci-dessus sont consacrés non seulement par les dispositions de la CEDH, mais également par celles de plusieurs autres instruments de droit international juridiquement contraignants, notamment l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, auquel est partie, notamment, la République arabe d'Égypte (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 28 octobre 2020, Ben Ali/Conseil, T-151/18, EU:T:2020:514, point 111) » [4].

12. Les exigences ainsi formulées doivent s'appliquer, *mutatis mutandis*, au processus décisionnel d'adoption des mesures préventives visées par la proposition à l'examen et à la possibilité d'en contester ultérieurement la compatibilité devant une juridiction nationale. Il appartient au législateur de clarifier et de démontrer, dans le cadre des travaux préparatoires, en quoi le régime mis en place, tant au niveau de la procédure décisionnelle dont il confie l'élaboration au Roi (article 7) qu'au niveau du contrôle juridictionnel dont devront faire l'objet les mesures prises, satisfait aux exigences ainsi posées.

D. La nécessité d'articuler la mise en œuvre du dispositif à l'examen avec la répression pénale des mêmes faits

13. Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus dans l'observation n° 4, nombre des faits de violation grave des droits de l'homme envisagés par la proposition (article 3) et susceptibles d'entrainer l'adoption de l'une des mesures « administratives » répertoriées à l'article 4 de celle-ci, sont parallèlement érigés en infractions pénales par le droit belge et, en application de celles des règles de la loi du 17 avril 1878 [5] qui fixent la compétence territoriale et extraterritoriale des juridictions pénales belges, pourraient donc faire l'objet de poursuites pénales en Belgique.

14. En l'état, la proposition à l'examen ne comprend aucun dispositif pour rencontrer cette éventualité et ainsi clarifier l'articulation des interventions respectives du Roi et des autorités judiciaires en charge des poursuites pénales.

15. Interrogée à ce sujet, l'un des auteurs de la proposition a répondu ce qui suit :

« De praktijk leert ons dat het allesbehalve evident is voor het openbaar ministerie om in dergelijke situaties van grove mensenrechtenschendingen adequaat, efficiënt en snel te kunnen vervolgen.

[4] Trib. UE, T-335/18, T-338/18 et T-327/19, *Mubarak e.a. c. Conseil*, 6 avril 2022.

[5] Loi du 17 avril 1878 'contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale'.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Het openbaar ministerie (en zelfs enkel de federale procureur) kan enkel en alleen maar overgaan tot vervolging indien aan de (toch wel strenge) voorwaarden van artikel 10 van de Voorafgaande Titel van het wetboek van strafvordering is voldaan, of nog, als er sprake is van universele jurisdictie. Mogelijke problemen die in dit verband kunnen rijzen (en dus strafvervolging onmogelijk maken) zijn:

(1) er kan niet afdoende worden aangetoond dat het gaat om een ernstige schending van internationaal humanitair recht in de zin van boek II, titel I*bis* van het Strafwetboek. Het materieel toepassingsgebied van het wetsvoorstel is ruimer in die zin dat het zich uitbreidt tot alle schendingen van de mensenrechten voor zover die wijdverbreid of systematisch van aard zijn.

(2) er moet een geïdentificeerd slachtoffer zijn, dat bovendien op het ogenblik van de feiten een Belgisch onderdaan, een in België erkende vluchteling die zijn gewone verblijfsplaats in België heeft of een persoon die sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk verblijft in België, is.

(3) de federale procureur kan beslissen dat het niet opportuun is (zie art. 10, derde lid, 4° VT.Sv.) om de strafvordering in te stellen.

(4) …

Door te voorzien in de mogelijkheid om grove mensenrechtenschendingen ook aan te pakken via een niet-strafrechtelijke weg, wordt het arsenaal om adequaat op te treden tegen dergelijke schendingen verruimd en versterkt. Het is een bijkomende manier om een het aantal mensenrechtenschendingen (en de in stand houding) ervan te verminderen. De sancties hebben een belangrijk ontradend effect.

In de situatie waar de federale procureur het initiatief neemt om te vervolgen en aan de voorwaarden van artikel 10 VT.Sv. is voldaan, is het evident dat deze piste zeker bewandeld moet worden en dat de vervolgende autoriteiten dan ook een leidende rol kunnen opnemen in die specifieke casus ».

16. Il ressort des explications ainsi fournies que les « concours » entre, d'une part, des poursuites pénales et, d'autre part, la mise en œuvre du dispositif administratif mis en place par la proposition à l'examen, seraient, en pratique, peu fréquents.

Là n'est cependant pas la question. L'éventualité ne peut en être écartée *a priori*, comme le souligne au demeurant l'un des auteurs de la proposition en finale de sa réponse. C'est aux fins de rencontrer cette éventualité que la proposition à l'examen devrait être complétée pour prévoir de manière explicite un dispositif réglant ce concours. Eu égard au principe de légalité qui gouverne la matière, l'affirmation selon laquelle, dans ce cas spécifique, « de vervolgende autoriteiten […] een leidende rol kunnen opnemen » doit être concrétisée de manière claire et précise dans la loi elle-même.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

E. La nécessité d'exclure le prononcé de certaines mesures vis-à-vis des personnes ayant la nationalité belge

17. Telle qu'elle est libellée, la proposition à l'examen pourrait parfaitement impliquer l'application des mesures visées à l'article 4 à des personnes ayant la nationalité belge.

À supposer que cela entre bien dans l'intention des auteurs de la proposition – laquelle doit par ailleurs être sur ce point conforme au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination –, la mesure d'interdiction d'entrer sur le territoire belge, prévue à l'article 4, 1°, de la proposition, ne pourrait toutefois être applicable auxdits ressortissants.

Elle contrevient en effet à l'article 3, § 2, du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que

> « [n]ul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant » [6].

F. La délégation de pouvoir au profit du « Gouvernement »

18. L'article 5 comporte diverses dispositions (voir les paragraphes 2 à 5 [7]) qui investissent directement le « Gouvernement » du pouvoir d'accorder, sous forme de décision individuelle, diverses dérogations aux interdictions que, en vertu de l'article 3, le Roi aura adopté par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

19. D'une manière générale et dans le silence des développements de la proposition sur ce point, le Conseil d'État n'aperçoit pas les motifs d'ordre pratique qui conduisent à dissocier les autorités qui sont respectivement investies du pouvoir d'adopter une mesure et d'y faire exception dans un second temps. Cette dissociation est certes caractéristique du régime mis en place par la décision (PESC) 2020/1999, où la décision même d'infliger des mesures restrictives relève de la compétence du Conseil (article 5) tandis que l'octroi de dérogations à ces mesures est permis aux États membres (articles 2, 3 et 4). Pareil partage de responsabilité et les impératifs pratiques qui peuvent l'expliquer dans le cadre européen ne sont par définition pas pertinents dans un cadre purement national.

20. À supposer que cette dissociation corresponde malgré tout à la volonté des auteurs, il y a lieu de toute façon de rappeler que, constitutionnellement, le pouvoir exécutif appartient au Roi (article 37 de la Constitution). C'est à lui qu'il appartient de faire les arrêtés et règlements nécessaires à l'exécution des lois (article 108 de la Constitution) et c'est à lui que les lois particulières visées à l'article 105 de la Constitution peuvent attribuer formellement des pouvoirs

[6] L'article 2, § 2, de la décision (PESC) 2020/1999 prévoit, quant à lui, qu'
« [u]n État membre n'est pas tenu, en vertu du paragraphe 1, de refuser à ses propres ressortissants l'entrée sur son territoire ».

[7] Le paragraphe 1er de l'article 5 n'identifie pas précisément l'autorité habilitée à accorder les dérogations qu'il vise. Tout juste est-il question, à l'alinéa 3 du *littera* d), de « la Belgique », sans plus ample précision, qui n'est cependant pas une autorité.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

autres que ceux qu'il tient directement de celle-ci [8]. En règle, il n'appartient donc pas à la loi, mais au Roi lui-même, de déléguer le cas échéant, et dans certaines limites, les pouvoirs qu'il tient de la Constitution.

Par ailleurs, la délégation opérée, quel qu'en soit l'auteur, doit en principe intervenir au profit d'une autorité qui est elle-même politiquement responsable, à l'instar d'un ministre. L'existence de cette responsabilité est certes vérifiée s'agissant des ministres réunis en Conseil et des membres du Gouvernement fédéral, lequel regroupe, outre les ministres précités, les secrétaires d'État fédéraux (article 104 de la Constitution). Ceci étant, la délégation opérée au profit de ces organes collectifs est inusuelle. Il serait donc plus conforme aux règles constitutionnelles précitées et à la pratique que la délégation des pouvoirs visés à l'article 5 soit opérée au profit du Roi, statuant par arrêté délibéré en Conseil des Ministres [9].

*

21. Compte tenu du caractère fondamental des observations qui précèdent, la proposition de loi n'est pas examinée plus avant.

*

[8] Avis 54.380/1 donné le 13 décembre 2013 sur avant-projet devenu la loi du 27 mars 2014 'portant insertion du Livre XVIII « Instruments de gestion de crise » dans le Code de droit économique et portant insertion des dispositions d'application de la loi propres au livre XVIII, dans le livre XV du Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3291/001, p 14 et s. (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54380).

[9] *Ibidem.*

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het voorliggende voorstel beoogt de Koning ertoe te machtigen maatregelen te nemen ten aanzien van "verantwoordelijken voor zware mensenrechtenschendingen".

Volgens de toelichting beogen de indieners van het voorstel in het Belgisch recht een regeling in te voeren die vergelijkbaar is met de regeling die op Europees niveau is ingevoerd bij besluit (GBVB) 2020/1999 van de Raad van 7 december 2020 'betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten'(hierna: "besluit (GBVB) 2020/1999") en bij verordening (EU) 2020/1998 van de Raad van 7 december 2020 met hetzelfde opschrift (hierna: "verordening (EU) 2020/1998").

In artikel 2 van het voorstel worden de gedragingen opgesomd die als "zware mensenrechtenschendingen" worden beschouwd.

Artikel 3 geeft aan welke categorieën natuurlijke of rechtspersonen aan die maatregelen kunnen worden onderworpen ingeval ze "verantwoordelijk [zijn] voor zware mensenrechtenschendingen", en verduidelijkt het begrip "verantwoordelijk voor zware mensenrechtenschendingen". Die natuurlijke of rechtspersonen worden nader omschreven in artikel 3, § 1, als zijnde "a) overheidsactoren" en "b) andere actoren die effectieve controle of gezag uitoefenen over een grondgebied", zonder dat er een verband moet zijn met het Belgische grondgebied of de Belgische nationaliteit.

Krachtens artikel 7 van het voorstel moet de procedure "instaan voor een grondige feitelijke voorbereiding die het redelijk vermoeden van verantwoordelijkheid staaft en uitmondt in een rapport waarin de verantwoordelijkheid wordt aangetoond". Het redelijke vermoeden wordt in artikel 2 gedefinieerd als het

> "vermoeden dat gebaseerd is op voldoende betrouwbare getuigenissen en/of op voldoende betrouwbare rapporten van officiële bronnen, en/of officiële beslissingen of arresten van officiële internationale instanties en/of op betrouwbare informatie van mensenrechtenorganisaties die op een transparante manier hun methodiek van verwerving van informatie documenteren en waardoor de aangeleverde informatie geloofwaardig kan worden geacht."

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

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Luidens artikel 4 zijn de maatregelen van drieërlei aard:

1° het verbod om het Belgische grondgebied te betreden;

2° het bevriezen van financiële, onroerende, roerende of economische goederen;

3° het verbieden aan derden om handel te drijven met, goederen aan te kopen van, leningen te geven aan, fondsen te voorzien voor of enig financieel of economisch voordeel te verlenen aan wie verantwoordelijk is voor ernstige mensenrechtenschendingen.

Artikel 5 somt de gevallen op waarin uitzonderingen op de regeling tot instelling van die maatregelen mogelijk zijn.

"Teneinde te verhinderen dat de mogelijke, conform de bepalingen van de artikelen 4 en 7 (...) genomen sancties zouden ontweken worden" of "[w]anneer het de bedoeling is een procedure (...) op te starten", machtigt artikel 6 de Koning ertoe voorlopige maatregelen te treffen die dezelfde strekking kunnen hebben als de maatregelen waarin voorzien wordt in artikel 4.

Die "voorlopige maatregelen" worden in artikel 2, tweede lid, van het voorstel als volgt gedefinieerd:

> "maatregelen die genomen worden in afwachting van een definitieve beslissing en die als doel hebben het onmogelijk te maken de mogelijk later te nemen sancties te ontwijken."

II. VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, alsook, in voorkomend geval, met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit zoals bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Aangezien het voorliggende voorstel impliceert dat persoonsgegevens worden verwerkt van de natuurlijke personen die binnen het toepassingsgebied ervan kunnen vallen,[1] moet aan dat voorafgaande vormvereiste worden voldaan.

[1] Artikel 7 van besluit (GBVB) 2020/1999 en artikel 17 van verordening (EU) 2020/1998 bevatten bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

III. ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Aard van de opgelegde maatregelen

3. Het voorliggende voorstel kan in zijn huidige vorm aanleiding geven tot interpretatieproblemen met betrekking tot de aard van de maatregelen die het de Koning machtigt te nemen ten aanzien van de natuurlijke of rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor ernstige schendingen van de mensenrechten.

4. Bepaalde elementen van het dispositief zouden die maatregelen immers een repressief karakter kunnen verlenen, zodat men deze zou kunnen beschouwen als strafrechtelijke sancties in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet of de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook van artikel 2 van het zevende aanvullend protocol bij het Verdrag.

Zo blijkt uit de toelichting bij het voorstel dat de indieners in het Belgisch recht een regeling willen invoeren die "analoog" is aan die welke op Europees niveau is ingesteld bij besluit (GBVB) 2020/1999 en verordening (EU) 2020/1998. Het voormelde Europese besluit en de voormelde Europese verordening gebruiken de term "beperkende maatregelen", wat gemakkelijk te begrijpen valt aangezien de Europese Unie geen enkele bevoegdheid heeft om de feiten die aan de basis liggen van de maatregelen die ze op grond van de voormelde beleidsmiddelen kan nemen, strafbaar te stellen om ze strafrechtelijk of via bestuurlijke sancties met repressief karakter te beteugelen. Zowel in de toelichting bij het voorstel als in het dispositief zelf worden de voorgenomen maatregelen echter als "sancties" gekwalificeerd, en dat in een juridische context waarin de nationale overheden hunnerzijds wel degelijk bevoegd zijn om de feiten die in het voorstel worden bedoeld, zowel strafbaar te stellen met het oog op strafrechtelijke bestraffing of administratieve bestraffing van repressieve aard, als in aanmerking te nemen voor louter administratieve maatregelen.

Nog steeds volgens de interpretatie dat het om maatregelen met een repressief karakter gaat, moet ook worden opgemerkt dat de "zware mensenrechtenschendingen", bedoeld in artikel 2 van het voorstel, gedragingen zijn die, naar nationaal of internationaal recht, strafbare feiten vormen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor genocide (artikel 136*bis* van het Strafwetboek), misdaden tegen de mensheid (artikel 136*ter* van het Strafwetboek), foltering (artikelen 417*bis* en 417*ter* van het Strafwetboek), bepaalde schendingen van de vrijheid van eredienst (artikelen 142 tot 146 van het Strafwetboek) of nog seksueel geweld. Merk evenwel op dat het voorstel de feiten waarop het betrekking heeft, nu net niet omschrijft onder verwijzing naar de bepalingen van het Strafwetboek dat ze strafbaar stelt, zodat het repressieve karakter dat aan dat element van onderzoek zou worden ontleend, moet worden gerelativeerd.

5. Verschillende elementen pleiten daarentegen voor een interpretatie van het voorstel die de beoogde maatregelen kwalificeert als maatregelen van bestuurlijke politie ter voorkoming van het stellen of herhalen van onrechtmatige daden.

Dat geldt voor het voornemen dat de indieners van het voorstel te kennen hebben gegeven om een nationale wetgeving in het leven te roepen die aan de Europese regelingen een

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

toegevoegde waarde biedt, voor zover de Europese unanimiteitsregel een remmende werking zou kunnen hebben voor de aanneming van maatregelen ter voorkoming van ernstige mensenrechtenschendingen.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, worden de door de Europese Unie beoogde maatregelen bestempeld als "beperkende maatregelen", die ertoe strekken de personen die verantwoordelijk worden geacht voor ernstige mensenrechtenschendingen te dwingen hun gedrag aan te passen, en anderen af te schrikken om dergelijke gedragingen te stellen.[2] Wat de beperkende maatregelen als zodanig betreft: in zoverre ze bestaan uit de bevriezing van financiële middelen of uit het verbod op inreis of doorreis op het grondgebied van de lidstaten alsook uit het verbod om handel te drijven, hebben ze geen gevolgen die vergelijkbaar zijn met strafrechtelijke sancties, aangezien ze door de lidstaten kunnen worden opgeheven onder de bij de voornoemde Europese beslissing en verordening voorgeschreven voorwaarden.

In dat verband wordt vastgesteld dat de maatregelen waarin artikel 4 van het voorstel voorziet, van dezelfde aard zijn als de hierboven beschreven Europese maatregelen.

Voorts wordt de aan de Koning verleende machtiging tot het vaststellen van de toepasselijke procedure bij artikel 7 van het voorstel voorzien van de waarborg dat die procedure een grondige feitelijke voorbereiding mogelijk maakt die het "redelijke vermoeden van verantwoordelijkheid" staaft, en dat ze uitmondt in een rapport waarin die verantwoordelijkheid wordt aangetoond. Dat redelijke vermoeden bestaat, luidens artikel 2 van het voorstel, uit een "vermoeden dat gebaseerd is op voldoende betrouwbare getuigenissen en/of op voldoende betrouwbare rapporten van officiële bronnen, en/of officiële beslissingen of arresten van officiële internationale instanties en/of op betrouwbare informatie van mensenrechtenorganisaties die op een transparante manier hun methodiek van verwerving van informatie documenteren en waardoor de aangeleverde informatie geloofwaardig kan worden geacht". Het uitspreken van een werkelijke strafrechtelijke sanctie is evenwel moeilijk te verenigen met een procedure die is opgestart op basis van een aldus tot stand gekomen "vermoeden".

6. Op een vraag over de aard van de bij artikel 4 van het voorstel voorgeschreven maatregelen heeft een van de indieners het volgende geantwoord:

> "Het wetsvoorstel voorziet in 3 mogelijke maatregelen : een inreisverbod, een 'asset-freeze' en een verbod om handel te drijven.
>
> De maatregelen zijn administratief van aard. De finaliteit van deze maatregelen is niet per se om misdaden op te sporen en te bestraffen (i.e. strafrechtelijke maatregel), maar veel eerder om verdere inbreuken te voorkomen (i.e. administratieve maatregel).
>
> De vergelijking kan worden gemaakt met bijvoorbeeld het administratief beslag. Het administratief beslag is een beslag gelegd door een administratieve overheid naar aanleiding van de inbreuken die zij vaststelt in de kader van de uitoefening van en het toezicht op de bevoegdheden die haar worden toegekend; met als doel verdere inbreuken te voorkomen.

[2] Zie de leden 3 en 5 van resolutie nr. 2019/2580 van het Europees Parlement van 14 maart 2019 'over een Europese sanctieregeling voor mensenrechtenschendingen'.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Ook in dit geval gaat het om de overheid die naar aanleiding van het vaststellen van zware mensenrechtenschendingen bepaalde maatregelen kan opleggen, die tot doel hebben om verdere inbreuken te voorkomen.

(…)

Door te voorzien in de mogelijkheid om grove mensenrechtenschendingen ook aan te pakken via een niet-strafrechtelijke weg, wordt het arsenaal om adequaat op te treden tegen dergelijke schendingen verruimd en versterkt. Het is een bijkomende manier om een het aantal mensenrechtenschendingen (en de in stand houding) ervan te verminderen. De sancties hebben een belangrijk ontradend effect."

7. Gelet op de aldus duidelijk uitgedrukte bedoeling, wordt dit advies gegeven uitgaande van de premisse dat het voorliggende dispositief wel een regeling van bestuurlijke politie wil invoeren, maar geen repressieve regeling van strafrechtelijke aard.

Dit advies geeft dus geen antwoord op de vraag of, en onder welke voorwaarden, ten aanzien van de Grondwet en van de voornoemde bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een regeling aanvaardbaar had kunnen zijn volgens welke de Koning bestuurlijke sancties zou kunnen uitspreken ter bestraffing van de in het voorstel beoogde feiten. Het advies spreekt zich ook niet uit over de vraag of die feiten, die intrinsiek immers ernstige mensenrechtenschendingen betreffen, moeten worden beschouwd als behorend tot een "harde kern", als die al bestaat, van het strafrecht, dat zou uitsluiten dat die feiten worden onttrokken aan de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.

In dit advies wordt evenmin ingegaan op de kwestie van de erkenning van een mogelijke "universele bevoegdheid", die "automatisch" aan de Belgische overheden zou worden toegekend als gevolg van het feit dat bij de vaststelling van het toepassingsgebied van het voorstel niet is voorzien in het vereiste van een territoriale of persoonlijke band met België om de toepassing ervan toe te staan.

B. Noodzakelijke samenhang tussen het dispositief van het voorstel en de nagestreefde preventiedoelstelling

8. Uit wat voorafgaat, in het bijzonder uit de preciseringen van een van de indieners van het voorstel over de door hen nagestreefde bedoeling, volgt dat de maatregelen die het voorliggende voorstel mogelijk maakt, er niet toe strekken ernstige schendingen van de grondrechten te bestraffen maar wel de herhaling ervan te voorkomen.

9. In dat opzicht dient het dispositief volledig te worden herzien zodat het, zowel wat betreft zijn eigenlijke opzet als de toelichtingen in de parlementaire voorbereiding, inderdaad louter wordt opgevat als de verwezenlijking van die doelstelling van preventie van de herhaling van onrechtmatige daden.

Daartoe is het vooreerst aangewezen de terminologie van het voorstel te herzien, zodat er bijvoorbeeld geen sprake meer is van "sancties", een term die alleen maar tot verwarring kan leiden.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Volgens dezelfde logica moet duidelijker naar voren komen dat aan de opgelegde maatregelen, alsook aan de vaststelling van hun reikwijdte en hun handhaving *ratione temporis*, een beoordeling door de Koning ten grondslag ligt, niet enkel van de waarachtigheid van de begane schendingen van de grondrechten maar ook van het effectieve risico dat ze worden herhaald en van de verstoring van de openbare orde die daardoor zou kunnen ontstaan ten aanzien van het Koninkrijk. Evenzo moet uit de motivering van de daadwerkelijk opgelegde maatregelen blijken dat die adequaat, noodzakelijk en evenredig zijn, niet zozeer om de begane schendingen te bestraffen, maar wel om te voorkomen dat deze worden herhaald en de openbare orde kunnen verstoren.

Nog altijd vanuit het oogpunt dat het gaat om preventieve maatregelen, dienen ten slotte de volgende elementen beter te worden verantwoord:

– het feit dat de beoogde maatregelen betrekking kunnen hebben op personen (artikel 3, § 2, van het voorstel) die, in bepaalde gevallen, mogelijk slechts een heel onrechtstreekse band hebben met de mensenrechtenschendingen die kunnen worden herhaald;

– de dichotomie tussen een regeling van definitieve beslissingen (artikel 5 van het voorstel) en een regeling van "voorlopige maatregelen" (artikel 6 van het voorstel), aangezien beide uiteindelijk zouden passen in een en dezelfde preventieve doelstelling.

C. Noodzakelijke adequate procedurele waarborgen en adequate rechtsbescherming

10. De maatregelen die de Koning kan vaststellen, brengen belangrijke beperkingen mee van de rechten en vrijheden van de betrokken personen. Dat is bijvoorbeeld zo voor het verbod op de toegang tot het Belgisch grondgebied (artikel 4, 1°, van het voorstel), dat een beperking vormt van het recht op de eerbiediging van het privéleven – en in voorkomend geval van het gezinsleven – van de betrokkenen[3] (artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens), of voor het bevriezen van tegoeden, dat een beperking vormt van het recht op het genot van eigendom (artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens).

11. Zoals hierboven reeds is aangegeven, moeten die maatregelen inhoudelijk voldoen aan een evenredigheidsvereiste en dienovereenkomstig worden gemotiveerd. Ze moeten bovendien vergezeld gaan van voldoende procedurele waarborgen, en het voorwerp kunnen uitmaken van een daadwerkelijk rechtsmiddel op basis van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens alsook van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ingeval dat Handvest van toepassing is overeenkomstig wat het in artikel 51 bepaalt.

[3] EHRM 12 september 2012, *Nada v. Zwitserland*, § 150 tot § 157.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Aangaande de vereisten die uit dat laatstgenoemde artikel 47 voorvloeien in verband met het rechterlijk toezicht naar aanleiding van de aanneming van "beperkende maatregelen", heeft het Gerecht van de Europese Unie recent op het volgende gewezen:

"51. À titre liminaire, il convient de rappeler, en premier lieu, que, lors du contrôle de mesures restrictives, les juridictions de l'Union européenne doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union, au rang desquels figurent, notamment, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 32 et jurisprudence citée).

52. L'effectivité du contrôle juridictionnel garanti à l'article 47 de la Charte exige que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives, le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considérés comme suffisant en soi pour soutenir lesdits actes sont étayés (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 33 et jurisprudence citée).

53. En deuxième lieu, selon la jurisprudence, il incombe au Conseil, avant de se fonder sur une décision d'une autorité d'un État tiers en vue d'adopter ou de maintenir des mesures restrictives, de vérifier si celle-ci avait été adoptée dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 37 et jurisprudence citée).

54. En particulier, l'exigence de vérification, par le Conseil, que les décisions des États tiers, sur lesquelles il fonde l'inscription d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes et d'entités dont les avoirs sont gelés, ont été prises dans le respect de ces droits vise à assurer qu'une telle inscription n'ait lieu que sur une base factuelle suffisamment solide et, ainsi, à protéger les personnes ou les entités concernées (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 39 et jurisprudence citée).

55. Or, le Conseil ne saurait considérer qu'une décision d'inscription repose sur une base factuelle suffisamment solide qu'après avoir vérifié lui-même que les droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective ont été respectés lors de l'adoption de la décision de l'État tiers concerné sur laquelle il entend fonder l'adoption de mesures restrictives (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 40 et jurisprudence citée).

56. La simple référence par le Conseil à des documents émanant des autorités égyptiennes, dans lesquels celles-ci avaient expliqué en quoi les droits fondamentaux des requérants avaient été respectés et avaient donné des assurances à cet égard, alors qu'il n'avait pas contesté qu'il n'avait pas lui-même procédé à une vérification du respect de ces droits et avait même indiqué que des vérifications supplémentaires de sa part n'étaient pas nécessaires à cet égard, ne saurait suffire pour considérer que la décision de maintien des requérants sur les listes litigieuses par le Conseil reposait sur une base factuelle suffisamment solide (voir, en ce sens, arrêt du 3 décembre 2020,

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, points 44 et 59).

57. En troisième lieu, les droits de la défense comportent le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier, tel que notamment consacré par l'article 41, paragraphe 2 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 99 et jurisprudence citée).

58. Dans le cadre d'une procédure pénale, le respect des droits de la défense représente des aspects particuliers du droit à un procès équitable garanti, notamment, par l'article 6, paragraphe 1, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la "CEDH") (voir Cour EDH, 2 novembre 2010, Sakhnovski c. Russie, CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, point 94 et jurisprudence citée).

59. Il vise, en particulier, à mettre en œuvre deux principes inhérents à la notion de procès équitable, d'une part, le principe de l'égalité des armes, selon lequel chaque partie doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage par rapport à son adversaire et, d'autre part, le principe du caractère contradictoire de la procédure, qui implique la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie et la communication à la défense, par les autorités de poursuite, de toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge (voir, en ce sens, Cour EDH, 16 février 2000, Rowe et Davis c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2000:0216JUD002890195, point 60 et jurisprudence citée).

60. Selon la jurisprudence, le droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective. Les notions d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles dont l'application permet d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette juridiction à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 20 avril 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, points 51 et 53 et jurisprudence citée).

61. Par ailleurs, il peut être déduit de la jurisprudence que toute décision juridiquement contraignante d'une autorité nationale, susceptible de porter atteinte aux droits ou aux libertés des personnes concernées, doit, en principe, pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 décembre 2019, Openbaar Ministerie (Parquet Suède), C-625/19 PPU, EU:C:2019:1078, point 39].

62. Il convient d'ajouter que, ainsi qu'il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la "Cour EDH"), une erreur de fait ou de droit commise par une autorité nationale dans le cadre d'une procédure judiciaire ne saurait être considérée comme une violation du droit à un procès équitable, sauf si, de manière exceptionnelle, cette erreur peut s'analyser en un manque d'équité, en particulier, si les conclusions de cette autorité peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables. Ainsi, la Cour EDH a jugé qu'une décision de justice, qui, en substance, était dépourvue de base légale en droit interne et ne faisait pas de lien entre les faits établis, le droit applicable et l'issue du procès, revêtait un caractère arbitraire et s'analysait en un "déni de justice" (voir, en ce sens, Cour EDH, 5 février 2015, Bochan c. Ukraine, CE:ECHR:2015:0205JUD002225108, points 61 et 62).

63. En outre, il convient de rappeler que le droit à être jugé dans un délai raisonnable est une composante du droit à une protection juridictionnelle effective, protégé, en particulier, par l'article 47, deuxième alinéa de la Charte et l'article 6,

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

paragraphe 1, de la CEDH. Le respect du droit au délai raisonnable de jugement doit être examiné à la lumière des circonstances de l'espèce, lesquelles exigent une évaluation globale, sur la base, en particulier, des critères tenant à la complexité de l'affaire, au comportement du requérant et à celui des autorités compétentes (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 2020, Ben Ali/Conseil, T-151/18, EU:T:2020:514, points 111 et 112 et jurisprudence citée).

64. Enfin, il y a lieu de relever que les principes rappelés aux points 51 à 63 ci-dessus sont consacrés non seulement par les dispositions de la CEDH, mais également par celles de plusieurs autres instruments de droit international juridiquement contraignants, notamment l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, auquel est partie, notamment, la République arabe d'Égypte (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 28 octobre 2020, Ben Ali/Conseil, T-151/18, EU:T:2020:514, point 111)."[4]

12. De aldus geformuleerde vereisten moeten *mutatis mutandis* gelden voor het beslissingsproces inzake het vaststellen van de preventieve maatregelen waarin het voorliggende voorstel voorziet, en voor de mogelijkheid om de verenigbaarheid van die maatregelen naderhand voor een nationaal rechtscollege te betwisten. Het staat aan de wetgever om in het kader van de parlementaire voorbereiding te verduidelijken en aan te tonen in hoeverre de ingevoerde regeling aan de aldus gestelde eisen voldoet, zowel op het vlak van de beslissingsprocedure, met de uitwerking waarvan hij de Koning belast (artikel 7), als op het vlak van het nodige rechterlijke toezicht op de genomen maatregelen.

D. Noodzakelijke afstemming van de implementatie van het voorliggende dispositief op de strafrechtelijke beteugeling van dezelfde feiten

13. Zoals hierboven in opmerking 4 is aangegeven, zijn er onder de ernstige mensenrechtenschendingen die het voorstel voor ogen heeft (artikel 3) en die kunnen leiden tot het nemen van een van de "bestuurlijke" sancties opgelijst in artikel 4, heel wat die tegelijkertijd strafbaar worden gesteld door het Belgisch recht en die dus in België strafrechtelijk zouden kunnen worden vervolgd met toepassing van die regels van de wet van 17 april 1878[5] die de territoriale en extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische strafgerechten vaststellen.

14. Momenteel bevat het voorliggende voorstel geen enkele regeling die met die mogelijkheid rekening houdt en dus licht zou kunnen werpen op de wijze waarop het optreden van de Koning zich verhoudt tot dat van de gerechtelijke overheden belast met de strafrechtelijke vervolging.

[4] Ger.EU 6 april 2022, T-335/18, T-338/18 en T-327/19, *Mubarak e.a. v. Raad*.

[5] Wet van 17 april 1878 'houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering'.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

15. Op een vraag daarover heeft een van de indieners van het voorstel het volgende geantwoord:

> "De praktijk leert ons dat het allesbehalve evident is voor het openbaar ministerie om in dergelijke situaties van grove mensenrechtenschendingen adequaat, efficiënt en snel te kunnen vervolgen.
>
> Het openbaar ministerie (en zelfs enkel de federale procureur) kan enkel en alleen maar overgaan tot vervolging indien aan de (toch wel strenge) voorwaarden van artikel 10 van de Voorafgaande Titel van het wetboek van strafvordering is voldaan, of nog, als er sprake is van universele jurisdictie. Mogelijke problemen die in dit verband kunnen rijzen (en dus strafvervolging onmogelijk maken) zijn:
>
> (1) er kan niet afdoende worden aangetoond dat het gaat om een ernstige schending van internationaal humanitair recht in de zin van boek II, titel I*bis* van het Strafwetboek. Het materieel toepassingsgebied van het wetsvoorstel is ruimer in die zin dat het zich uitbreidt tot alle schendingen van de mensenrechten voor zover die wijdverbreid of systematisch van aard zijn.
>
> (2) er moet een geïdentificeerd slachtoffer zijn, dat bovendien op het ogenblik van de feiten een Belgisch onderdaan, een in België erkende vluchteling die zijn gewone verblijfsplaats in België heeft of een persoon die sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk verblijft in België, is.
>
> (3) de federale procureur kan beslissen dat het niet opportuun is (zie art. 10, derde lid, 4° VT.Sv.) om de strafvordering in te stellen.
>
> (4) …
>
> Door te voorzien in de mogelijkheid om grove mensenrechtenschendingen ook aan te pakken via een niet-strafrechtelijke weg, wordt het arsenaal om adequaat op te treden tegen dergelijke schendingen verruimd en versterkt. Het is een bijkomende manier om een het aantal mensenrechtenschendingen (en de in stand houding) ervan te verminderen. De sancties hebben een belangrijk ontradend effect.
>
> In de situatie waar de federale procureur het initiatief neemt om te vervolgen en aan de voorwaarden van artikel 10 VT.Sv. is voldaan, is het evident dat deze piste zeker bewandeld moet worden en dat de vervolgende autoriteiten dan ook een leidende rol kunnen opnemen in die specifieke casus."

16. Blijkens die toelichtingen zou zo'n "samenloop" van enerzijds de strafrechtelijke vervolgingen en anderzijds de implementatie van de bestuurlijke regeling die het voorliggende voorstel invoert, in de praktijk maar zelden voorkomen.

Dat is echter het punt niet. Feit is dat de mogelijkheid niet *a priori* valt uit te sluiten, zoals een van de indieners van het voorstel overigens in zijn antwoord *in fine* benadrukt. Het is om met die mogelijkheid rekening te houden dat men het voorliggende voorstel zou moeten aanvullen met een tekst die het geval van die samenloop expliciet regelt. Gelet op het ter zake geldende legaliteitsbeginsel moet in de wet zelf duidelijk en nauwkeurig aangeven worden wat in dit specifieke geval concreet wordt bedoeld met het feit dat "de vervolgende autoriteiten (…) een leidende rol kunnen opnemen".

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

E. Noodzakelijke exclusie van personen met de Belgische nationaliteit ten aanzien van bepaalde maatregelen

17. Het voorliggende voorstel is zo gesteld dat het heel goed mogelijk is dat de maatregelen vermeld in artikel 4 worden toegepast op personen met de Belgische nationaliteit.

In de veronderstelling dat dat inderdaad de bedoeling is van de indieners van het voorstel – dat op dat punt overigens moet stroken met het grondwettelijke beginsel inzake gelijkheid en niet-discriminatie – is het verbod om het Belgisch grondgebied te betreden, opgelegd in artikel 4, 1°, van het voorstel, echter een maatregel die niet op die onderdanen kan worden toegepast.

Die maatregel vormt immers een schending van artikel 3, § 2, van het vierde aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat het volgende bepaalt:

> "Aan niemand mag het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij een onderdaan is."[6]

F. Delegatie van bevoegdheid aan de "regering"

18. Artikel 5 bevat verschillende bepalingen (zie de paragrafen 2 tot 5)[7] die de "regering" rechtstreeks bekleden met de bevoegdheid om middels een individuele beslissing allerlei afwijkingen toe te staan op verboden die de Koning krachtens artikel 3 heeft ingevoerd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

19. *In genere*, en gelet op het feit dat het voorstel daarover zwijgt, begrijpt de Raad van State niet op grond van welke motivering in de praktijk een scheiding wordt aangebracht tussen de overheden die bevoegd zijn om een maatregel te nemen en de overheden die bevoegd zijn om vervolgens uitzonderingen op die maatregel te bepalen. Die scheiding is wel typisch voor de regeling die bij het besluit (GBVB) 2020/1999 wordt ingevoerd, waarin de eigenlijke beslissing inzake het opleggen van beperkende maatregelen onder de bevoegdheid van de Raad valt (artikel 5) terwijl de lidstaten afwijkingen van die maatregelen mogen toestaan (artikelen 2, 3 en 4). Een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden en de praktische voorschriften ter verduidelijking van die verdeling in Europees verband, doen per definitie niet ter zake in een puur nationale context.

20. In de veronderstelling dat die scheiding ondanks alles in lijn is met de bedoeling van de indieners, dient er in elk geval aan te worden herinnerd dat de uitvoerende macht volgens de Grondwet bij de Koning berust (artikel 37 van de Grondwet). Het staat aan de Koning de besluiten te nemen en de verordeningen te maken die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn

[6] Artikel 2, § 2, van besluit (GBVB) 2020/1999 bepaalt zijnerzijds:
"Lid 1 houdt niet in dat de lidstaten verplicht zijn de inreis van eigen onderdanen in hun grondgebied te weigeren."

[7] Paragraaf 1 van artikel 5 geeft niet duidelijk aan welke overheid gemachtigd is om de vermelde afwijkingen toe te staan. In het derde lid van *littera* d) is alleen maar sprake van "België", zonder nadere precisering, maar dat is geen overheid.

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡

(artikel 108 van de Grondwet), en het is aan hem dat de bijzondere wetten, vermeld in artikel 105 van de Grondwet, uitdrukkelijk andere bevoegdheden kunnen toekennen dan die welke hij rechtstreeks aan de Grondwet ontleent.[8] *Generaliter* staat het dus niet aan de wetgever maar aan de Koning zelf om in voorkomend geval, en binnen zekere grenzen, de bevoegdheden te delegeren die hij krachtens de Grondwet heeft.

Voorts moet, in principe, de bevoegdheidsdelegatie, ongeacht door wie ze wordt verleend, ten gunste zijn van een overheid die zelf politieke verantwoordelijkheid draagt, zoals dat het geval is voor een minister. Wat betreft de in raad verenigde ministers en de leden van de federale regering, die behalve de voornoemde ministers ook de federale staatssecretarissen omvat (artikel 104 van de Grondwet), ligt die verantwoordelijkheid inderdaad vast. Dat neemt niet weg dat de delegatie ten gunste van die collectieve organen ongebruikelijk is. Het zou dus meer in overeenstemming zijn met de voornoemde grondwettelijke regels en met de praktijk indien de delegatie van de bevoegdheden die in artikel 5 worden vermeld, zou worden verleend aan de Koning, die dan uitspraak doet bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.[9]

*

21. Gelet op het fundamentele karakter van de voorgaande opmerkingen wordt het wetsvoorstel niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[8] Advies 54.380/1 van 13 december 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2014 'houdende invoeging van Boek XVIII "Maatregelen voor crisis beheer" in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan boek XVIII, in boek XV van het Wetboek van economisch recht', *Parl.St.*, Kamer 2013-14, nr. 53-3291/001, 14 e.v. (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54380).

[9] *Ibidem.*

‡LW-CJHWPEFCI-HACGAVT‡