



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.110/AG
du 31 décembre 2025

advies 78.110/AV
van 31 december 2025

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif à
l'interdiction administrative
des personnes morales, des
sociétés sans personnalité
juridique, des associations ou
groupements de fait
constituant une menace grave
et actuelle pour la sécurité
nationale ou la pérennité de
l'ordre démocratique et
constitutionnel'

een voorontwerp van wet
'betreffende het administratief
verbod van rechtspersonen,
vennootschappen zonder
rechtspersoonlijkheid, en
feitelijke verenigingen of
groeperingen die een ernstige
en actuele bedreiging vormen
voor de nationale veiligheid of
het voortbestaan van de
democratische en
grondwettelijke orde'



Crédit photo : Aurore Delsoir

Les conseillers d'État, les auditeurs, les assesseurs, les greffiers et le personnel administratif de la section de législation du Conseil d'État souhaitent, à l'occasion de cet avis, exprimer leur profonde gratitude au professeur Sébastien van DROOGHENBROECK, assesseur au Conseil d'État depuis juillet 2011, qui, jusqu'à son décès, le 24 septembre 2025, a participé aux travaux de la section avec une grande intelligence, force de travail et passion pour les droits fondamentaux et les libertés. Sébastien a encore voulu consacrer ses dernières forces au présent avis qui lui est affectueusement dédié. Il reste pour nous, en tant qu'homme et en tant que scientifique, un grand exemple et une source d'inspiration.

De staatsraden, de auditeurs, de assessoren, de griffiers en het administratief personeel van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, wensen naar aanleiding van dit advies hun grote dankbaarheid te betuigen aan Prof. Dr. Sébastien van DROOGHENBROECK, assessor in de Raad van State sinds juli 2011, die tot zijn overlijden, op 24 september 2025, met grote intelligentie, werkkraft en passie voor de fundamentele rechten en vrijheden deelnam aan de werkzaamheden van de afdeling. Zijn laatste krachten wilde Sébastien nog zo graag aan het voorliggend advies wijden, dat wij van harte aan hem opdragen. Hij blijft voor ons, als mens en als wetenschapper, een groot voorbeeld en een bron van inspiratie.

Wilfried VAN VAERENBERGH,
Premier Président-Eerste Voorzitter

Le 31 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours * sur un avant-projet de loi 'relatif à l'interdiction administrative des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel'.

L'avant-projet a été examiné en assemblée générale les 14 octobre, 4 novembre et 18 novembre 2025. L'assemblée générale était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Patrick RONVAUX et Pierre LEFRANC, présidents de chambre, Koen MUYLLE, Christine HOREVOETS, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT, Tim CORTHAUT, Pierre-Olivier DE BROUX, Laurence VANCRAVEBECK, Michèle BELMESSIERI, Elly VAN DE VELDE, Annelies D'ESPALLIER et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Johan PUT et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Peter SCHOLLEN, auditeur et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX et Annelies D'ESPALLIER.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 décembre 2025.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 31 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende het administratief verbod van rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde’.

Het voorontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 14 oktober, 4 november en 18 november 2025. De Algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Patrick RONVAUX en Pierre LEFRANC, kamervoorzitters, Koen MUYLLE, Christine HOREVOETS, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT, Tim CORTHAUT, Pierre-Olivier DE BROUX, Laurence VANCRAYEBECK, Michèle BELMESSIERI, Elly VAN DE VELDE, Annelies D’ESPALLIER en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Johan PUT en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Peter SCHOLLEN, auditeur, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies in nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX en Annelies D’ESPALLIER.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi soumis pour avis au Conseil d'État a pour objet d'instaurer un mécanisme de nature administrative permettant de prendre des mesures à l'encontre d'entités qui, par leur action organisée, constituent une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, l'ordre public ou l'ordre démocratique et constitutionnel. L'avant-projet qualifie l'ensemble de ces mesures d'« interdiction administrative ».

L'avant-projet concerne des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique et des associations ou groupements de fait. Certaines entités sont toutefois expressément exclues du champ d'application, à savoir les partis politiques, les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs ainsi que les associations philosophiques reconnues, sauf lorsqu'elles détournent leurs finalités déclarées ou reconnues.

Les mesures ne peuvent être imposées que si un ensemble de conditions cumulatives sont remplies. Il doit être question d'une menace grave et actuelle pour la sécurité ou l'ordre démocratique, établie sur la base de faits concrets, objectifs et répétés qui témoignent d'une action organisée et qui sont consignés dans un rapport circonstancié du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité (ci-après le « CCRS »).

Les mesures susceptibles d'être prises diffèrent selon la forme juridique de l'entité concernée et en fonction des circonstances établies.

Pour les personnes morales, l'avant-projet prévoit la possibilité d'imposer une interdiction administrative de poursuivre, partiellement ou totalement, l'exercice de leurs activités. Cette interdiction peut consister en une interdiction d'exercer toute activité publique sous sa propre dénomination ou sous une dénomination apparentée, une interdiction d'utiliser des symboles, des slogans ou des moyens de communication, la fermeture temporaire de lieux spécifiquement utilisés pour les activités visées ou le gel de biens spécifiquement liés à ces activités.

Lorsqu'il ressort des constatations que la menace est grave et persistante et ne peut pas être neutralisée par les mesures précitées, il peut être procédé par arrêté royal à la dissolution administrative de la personne morale concernée. Cette dissolution emporte la suppression de la personnalité juridique, la radiation de l'entité de la Banque-Carrefour des Entreprises et le lancement d'une mise en liquidation.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Pour les sociétés sans personnalité juridique et les associations ou groupements de fait, l'avant-projet prévoit une interdiction administrative d'exercer toute activité collective sous leur propre dénomination ou sous une dénomination apparentée, une interdiction d'utiliser des symboles, des slogans ou des moyens de communication, la fermeture administrative temporaire des lieux affectés majoritairement ou de manière déterminante aux activités visées, et le gel des biens spécifiquement liés à ces activités. Pour une société sans personnalité juridique, cette interdiction peut également consister en la radiation de son numéro d'entreprise de la Banque-Carrefour des Entreprises.

La décision d'interdiction administrative est prise par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Elle se fonde sur une analyse circonstanciée du CCRS.

Lorsque le ministre a l'intention de proposer une telle mesure, il en avise l'entité concernée, qui dispose d'un délai de trente jours pour consulter le dossier, présenter ses observations et solliciter une audition. À l'issue de ce délai, le Conseil national de sécurité rend dans un délai de 10 jours un avis écrit portant sur l'existence de la menace.

L'arrêté royal fixant la mesure peut faire l'objet d'un recours en annulation et, le cas échéant, d'une demande de suspension devant le Conseil d'État.

L'avant-projet contient en outre des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel collectées dans le cadre de l'application de la loi à adopter, ainsi que des dispositions pénales pour toute personne qui participe aux activités d'une entité faisant l'objet d'une interdiction administrative, qui poursuit ces activités sous un autre nom ou une autre qualité, ou qui agit publiquement au nom d'une entité interdite ou utilise les symboles de celle-ci.

FORMALITÉS PRÉALABLES

3. Même si, depuis la modification des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour son établissement a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. Il serait ainsi évité que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause ².

² Avis C.E. 74.291/1-2-3 du 20 octobre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 19 décembre 2023 'portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3679/1, p. 125, observation préliminaire.

Il résulte du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que les avis des différentes instances ³, qu'ils constituent ou non des formalités préalables obligatoires, ont été demandés en même temps que celui du Conseil d'État, si bien que les auteurs de l'avant-projet n'ont pas encore pu prendre en compte les observations éventuelles formulées par ces instances lors de l'élaboration de l'avant-projet. La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et différentes instances est dès lors critiquable, surtout parce que l'avant-projet peut avoir un impact important sur les droits fondamentaux.

En tout état de cause, si ces avis devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. La qualification de l'interdiction administrative comme « mesure de police »

4. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet vise à prévoir un « mécanisme de nature administrative permettant d'interdire certaines entités constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, la sécurité publique ou les fondements de l'ordre démocratique et constitutionnel ».

Il ressort également de l'exposé des motifs que les auteurs de l'avant-projet considèrent que les mesures à prendre sur la base des dispositions en projet doivent être qualifiées de mesures de police administrative spéciales : l'« interdiction administrative » est une « mesure de police spéciale », « distincte de la répression pénale, mais nécessaire pour protéger la sécurité nationale et la pérennité de l'ordre [démocratique et] constitutionnel ». Ainsi, « l'interdiction administrative ne sanctionne pas une infraction : elle neutralise une menace grave et actuelle, lorsque des éléments concrets et répétés démontrent une atteinte à la sécurité publique, à la sécurité nationale ou à la démocratie constitutionnelle ».

A. La portée et la compétence en matière de police générale et spéciale

5. Le Conseil d'État a déjà précisé précédemment la portée et la compétence en matière de police générale et spéciale.

Ainsi, dans son avis 72.426/2 du 14 décembre 2022, la section de législation rappelle que « la police administrative se définit comme l'ensemble des pouvoirs attribués par ou

³ À savoir l'avis de l'Autorité de la protection des données, du Collège des Procureurs généraux, de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité et du CCRS.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

en vertu de la loi aux autorités administratives en vue de leur permettre d'apporter des limitations aux droits et libertés des administrés afin de maintenir l'intérêt public consacré par la police concernée »⁵.

Dans l'avis 59.402/2 du 15 juin 2016, la section de législation avait précisé ce qui suit :

« En effet, ainsi que l'exposent Ph. Bouvier e.a.,

'127. La police administrative est formée par l'ensemble des prérogatives dont les pouvoirs publics disposent pour faire prévaloir les exigences de l'ordre public et prévenir les comportements de nature à le troubler en limitant, au besoin, les droits et libertés des individus : elle vise le citoyen dans sa qualité d'administré.

128. La police administrative comprend le pouvoir d'adopter des règlements et de prendre des mesures individuelles en application de ceux-ci. Ces mesures sont soit des interdictions (...), soit des injonctions (...), soit des autorisations (...).

(...).

La police administrative permet également de recourir à la coercition pour prévenir ou faire cesser un désordre (article 14 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Elle se distingue de la police judiciaire qui comprend les moyens destinés à rechercher les auteurs de comportements érigés en infraction par la loi pénale et vise donc le citoyen dans sa qualité de justiciable (article 15 de la loi du 5 août 1992 précitée). La police administrative est préventive, la police judiciaire est répressive'⁶ »⁷.

Il suit notamment de ce qui précède que la qualification d'une mesure comme « mesure de police administrative » est principalement fondée sur la finalité de la mesure, à savoir assurer le maintien ou la restauration de l'ordre public⁸. Alors que les mesures répressives visent à sanctionner des actes déterminés qui se sont produits par le passé, les mesures de police visent à éviter qu'une perturbation de l'ordre public se produise ou se poursuive à l'avenir⁹.

⁵ Avis 72.426/2 du 14 décembre 2022 sur une proposition de loi 'modifiant la Nouvelle loi communale en vue de garantir notamment la liberté de manifester', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2887/2, p. 5. Voir dans le même sens M. PÂQUES, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 581 ; A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 13.

⁶ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : BOUVIER, Ph., e.a., *Éléments de droit administratif*, voorwoord van Andersen, R., nawoord van Renders, D., Larcier, 2e ed., 2016, pp. 157-158.

⁷ Avis C.E. 59.402/2 du 15 juin 2016 sur une proposition de loi devenue la loi du 13 mai 2017 'insérant un article 134septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1473/003, p. 5).

⁸ M. PÂQUES, *Droit administratif, op.cit.*, p. 598. Voir en ce sens C.C. n° 142/2025, 6 novembre 2025, B.4.1 et B.5.3, dans lequel, eu égard à la manière dont les mesures de police administrative attaquées étaient conçues par le législateur, la Cour a jugé qu'au sens du droit interne, les mesures qui étaient attaquées en l'espèce « ne sont donc ni des sanctions pénales, ni des sanctions administratives ». Voir aussi C.E., 25 novembre 2024, n° 261.446, *Centre de Culture et de Formation* : « Si elles peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour leurs destinataires, les mesures de police administrative se distinguent des sanctions administratives en ce qu'elles ont pour objectif de préserver ou rétablir l'ordre public, et non de punir ».

⁹ La distinction n'exclut d'ailleurs pas que, d'une part, des mesures répressives puissent également avoir un « effet préventif » pour l'avenir et que, d'autre part, des mesures de police puissent être dictées par des faits qui se sont

6. Dans l'avis 72.195/2/AG du 12 décembre 2022, l'assemblée générale de la section de législation a précisé que l'autorité fédérale est compétente pour la police administrative générale, d'une part, et pour la police administrative spéciale dans des matières fédérales, d'autre part.

En ce qui concerne la police administrative générale, le Conseil a déclaré :

« 13. Pour autant que les mesures prévues par cette disposition puissent être considérées comme des mesures de police administrative générale parce qu'elles visent à maintenir l'ordre public matériel – la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les espaces publics – sur le territoire de la commune, l'avant-projet relève de la compétence relative à l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, expressément réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. L'article 135, § 2, de la NLC définit cette compétence de police générale comme la « mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

En ce qui concerne la police administrative spéciale, le Conseil a déclaré :

« 14. Cependant, l'autorité fédérale n'est pas uniquement compétente pour la police administrative générale, dont les contours ont été décrits ci-dessus. Elle est également compétente pour la police administrative spéciale dans la mesure où celle-ci concerne des matières qui relèvent de la compétence matérielle de l'autorité fédérale »¹⁰.

7. La nature, la sévérité et la durée de la mesure de police doivent être alignées sur la nature, la sévérité et la durée du risque grave contre lequel l'autorité entend lutter par la mesure de police ou sur la nature et la sévérité du trouble auquel elle entend mettre fin. Chacune des mesures envisagées doit permettre d'atteindre ces finalités, et leur mise en œuvre doit être nécessaire pour y parvenir¹¹.

Dans son avis 63.791/2/V du 6 août 2018, la section de législation a ainsi rappelé ce qui suit :

« lorsqu'une autorité envisage de prendre une mesure de limitation des libertés qu'implique, par nature, l'exercice de pouvoirs de police administrative, elle est tenue d'établir que cette mesure est justifiée par une atteinte précise ou un risque précis d'atteinte

produits par le passé, qu'ils puissent ou non être directement imputés à la personne qui fait l'objet de la mesure. Voir par exemple C.E. n° 227.421 du 15 mai 2014, *S.P.R.L. Buka 2000 c. la ville d'Anvers*, points 7 à 9, selon lequel la mesure concernée « betreft de uitvoering van de algemene administratieve politie om een specifieke situatie van openbare ordeverstoring tegen te gaan, en is derhalve een preventieve politiemaatregel en geen administratieve sanctie ».

¹⁰ Avis C.E. 72.195/2/AG donné le 12 décembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 15 janvier 2024 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/1, p. 122, observations 13-14.

¹¹ Voir les arrêts C.C., 5 décembre 2002, n° 175/2002, B.2.2 à B.3.3 ; C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.57.7 et B.57.8 ; et C.C., 6 novembre 2025, n° 142/2025, B.4.1 à B.9, qui valident la qualité de mesure de police administrative des dispositifs contestés.

à un aspect de l'ordre public dont elle a la charge: il faut, à tout le moins, qu'elle puisse concrètement se prévaloir de la crainte d'un danger ou d'une menace, un tant soit peu consistants ou réels, de troubles ou de propagation de troubles à l'ordre public dans une situation bien déterminée. En outre, il incombe à l'autorité d'établir, en fonction de la nature des faits sur lesquels elle se fonde, de leur gravité et des circonstances de la cause, que la mesure qu'elle envisage de prendre est nécessaire, adéquate et proportionnée : à cet égard, il importe tout particulièrement de s'assurer que les faits et les circonstances de la cause présentent avec les troubles à l'ordre public que tend à prévenir la mesure de police envisagée un rapport suffisamment direct et étroit pour pouvoir justifier celle-ci »¹²⁻¹³.

Dans ses avis, le Conseil d'État a encore souligné que le législateur doit s'assurer que les mesures de police administrative soient pertinentes et nécessaires, et prévoir soit le caractère temporaire, éventuellement renouvelable, de ces mesures, soit la possibilité pour les entités concernées de remédier à tout ou partie des faits constatés à l'origine de la mesure et, en conséquence, de solliciter la levée de la mesure, conformément à des modalités procédurales adéquates, à déterminer. À défaut de telles justifications ou de tels aménagements, les mesures de nature permanente risqueraient de perdre leur qualité de mesure de police administrative et d'être considérées comme des mesures répressives compte tenu de ce qu'elles seraient de nature à perdurer alors que le risque qu'elles entendent prévenir serait devenu inexistant¹⁴.

Il résulte de ces avis qu'une mesure qui ne peut s'inscrire de la manière indiquée en l'espèce dans la nature, la sévérité et la durée du risque ou du trouble ne doit pas être considérée comme une mesure de police, mais comme une sanction. Dans ce cas, il va de soi que les garanties liées à de telles sanctions doivent être respectées¹⁵.

B. La qualification des mesures dans l'avant-projet

8. Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État constate que les auteurs de l'avant-projet entendent habiliter le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des mesures de police, sous la forme d'interdictions administratives à l'encontre d'entités qui « effectue[nt] ou soutien[nen]t, de manière substantielle, répétée ou organisée, des faits visés à l'article 4 de l'avant-projet, qui, pris dans leur ensemble et fondés sur des éléments concrets, constituent une menace grave et actuelle : 1° soit pour la sécurité nationale, en ce que ces faits

¹² Note 4 de l'avis cité : La jurisprudence est constante et abondante en ce sens, en particulier à propos de mesures de police administrative générale prises par les autorités communales : voir par exemple C.E., 21 avril 2006, n° 157.849, *S.P.R.L. « La Démarche »*; 23 avril 2010, n° 203.235, *S.C. Trocadero* ; 24 mars 2017, n° 237.779, *Amilcar et consorts*.

¹³ Avis 63.791/2/V du 6 août 2018 sur un avant-projet de loi 'relatif à l'approche administrative communale', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/1, (437) p. 440.

¹⁴ Voir en ce sens l'avis 73.498/2 du 7 juin 2023 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions financières diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3561/1, p. 179, l'observation sous l'article 42 ; et l'avis 52.585/2 du 28 janvier 2013 sur un avant-projet de loi 'relatif aux sanctions administratives communales visant à lutter contre les incivilités', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2712/1, p. 61, l'observation sous l'article 37. Ainsi, l'arrêt C.E., 23 octobre 2009, *Vzw Liga voor Mensenrechten*, n° 197.212, requalifie-t-il en sanction administrative une mesure de police administrative prise dans un règlement de la ville d'Anvers.

¹⁵ Voir, ci-dessous, les observations 59 et suivantes.

visent à permettre, faciliter ou encourager le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme violents ; 2° soit pour la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, en ce que ces faits visent à inciter à la haine, à la discrimination ou à la ségrégation ».

Ces mesures de police qualifiées d'interdiction administrative emportent soit l'interdiction d'activités, soit la dissolution administrative (article 5 de l'avant-projet). Cette dernière implique par nature un effet définitif. Parmi les formes d'interdiction d'activités, les interdictions d'utiliser une dénomination ou toute identité apparentée, ou d'utiliser des symboles, slogans ou moyens de communication, comme la suppression du numéro d'entreprise, sont prévues sans limites dans le temps. La fermeture de lieux est prévue de manière temporaire, sans autres précisions. Enfin, le gel administratif ciblé de biens fait l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers (article 10 de l'avant-projet).

En effet, pour autant que les mesures à prendre ne visent qu'à écarter « une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, la sécurité publique ou les fondements de l'ordre démocratique et constitutionnel » et n'ont pas vocation à être des sanctions, elles peuvent en principe être considérées comme des mesures de police générales ou spéciales, sous réserve de ce qui suit.

9. Le Conseil d'État constate que parmi les faits énumérés à l'article 4, 1°, de l'avant-projet, qui sont susceptibles d'entraîner l'imposition d'une interdiction administrative, nombreux sont ceux qui sont également passibles de poursuites pénales. Or, il ressort de l'arrêt récent n° 142/2025 du 6 novembre 2025 de la Cour Constitutionnelle que des mesures, en ce qu'elles s'appuient sur certains faits qui seraient également punissables, même si elles entretiennent « avec la matière pénale un rapport nécessaire, direct et étroit », ne doivent pas être considérées comme une sanction pénale dès lors qu'elles « n'ont (...) pas pour objet ni pour but de réprimer ou de sanctionner les faits punissables concernés », mais visent uniquement à « prévenir l'atteinte à l'ordre public général ou spécial, qui existe à l'état de risque – ou, si cette atteinte s'est déjà concrétisée, d'en limiter le développement et d'y mettre un terme et de rétablir l'ordre public »¹⁶.

En ce qui concerne l'avant-projet actuel, le Roi, en imposant les mesures, et le Conseil d'État, en appréciant leur légalité, ne déclareront pas non plus les faits établis dans leur qualification pénale, mais ne prendront ces faits en considération que pour juger si l'entité à laquelle ces faits peuvent être imputés constitue « une menace grave et actuelle (...) pour la sécurité nationale, la sécurité publique ou les fondements de l'ordre démocratique et constitutionnel » que l'autorité vise à prévenir ou à laquelle elle entend mettre fin par la mesure de police.

Le Conseil d'État examinera encore ci-après en détail les prérogatives des autorités judiciaires dans le cadre de la poursuite et de la répression des infractions dont le Roi devra tenir compte lorsqu'il exerce sa compétence de police (spéciale)¹⁷.

¹⁶ C.C., 6 novembre 2025, n° 142/2025, B.8.3.

¹⁷ Voir, ci-dessous, les observations 69 et suivantes.

10. À la lumière des observations formulées ci-dessus (observation 7) concernant la nécessité d'aligner la durée de la mesure de police sur la durée du risque ou du trouble, le Conseil d'État se doit de formuler sur ce point une réserve à propos de l'avant-projet.

Le Conseil d'État constate en effet que parmi toutes les mesures de police que le Roi peut prendre sur la base de l'avant-projet, seule la mesure du gel administratif (article 5, § 1^{er}, 1^o, d), article 5, § 2, e), et article 5, § 3, d), de l'avant-projet) peut faire l'objet d'un réexamen « à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre ou à la demande motivée des entités concernées » (article 10). En ce qui concerne la fermeture administrative, si l'avant-projet mentionne que celle-ci est temporaire, rien n'est toutefois réglé à cet égard (article 5, § 1^{er}, 1^o, c), article 5, § 2, d), article 5, § 3, c)). En ce qui concerne toutes les autres mesures que l'avant-projet prévoit, aucune obligation, voire possibilité de réexamen, n'est prévue. Dès lors, pour pouvoir être considérée comme une mesure de police et non comme une sanction, il est nécessaire que les auteurs de l'avant-projet prévoient le caractère temporaire, éventuellement renouvelable, de ces mesures, le cas échéant en le combinant avec une procédure de réexamen, en manière telle que les mesures demeurent liées au risque qu'elles entendent prévenir, ou bien qu'ils soient en mesure de préciser dans quelles circonstances le risque ou le trouble concerné justifierait l'adoption d'une mesure de police permanente ou définitive.

Là où il est concevable d'inscrire une procédure de réexamen fondée sur la disparition du risque que la mesure vise à prévenir à l'égard de mesures susceptibles de revêtir un caractère temporaire par elles-mêmes, le Conseil d'État n'aperçoit pas comment tel pourrait être le cas pour la mesure de dissolution administrative à l'égard des personnes morales (article 5, § 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet), qui consiste en : « a) la suppression de la personnalité juridique de la personne morale ; b) la radiation de son numéro d'entreprise de la Banque-Carrefour des Entreprises ; c) la mise en liquidation, effectuée conformément au Code des sociétés et des associations », compte tenu du caractère définitif de cette mesure.

En outre, le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement dans quels cas la menace pourrait être de nature telle qu'il y a lieu de conclure à la dissolution administrative, compte tenu du fait que cette mesure n'est pas susceptible de réexamen. Il appartient aux auteurs de vérifier dans quels cas la menace est de nature telle qu'une dissolution est réellement requise et de quelle manière on peut répondre à l'exigence selon laquelle la mesure ne doit pas durer plus longtemps que la menace.

Si une de ces mesures ne peut s'inscrire de la manière indiquée en l'espèce dans la nature, la sévérité et la durée de la menace, elle ne doit pas être considérée comme une mesure de police, mais comme une sanction. Dans ce cas, les garanties liées à de telles sanctions doivent être respectées. Le Conseil d'État examinera ce point plus en détail dans les observations 59 et suivantes du présent avis.

11. En toute hypothèse, en leur qualité de mesures de police administrative, de telles mesures ne peuvent être prises que pour autant qu'elles respectent le cadre constitutionnel et conventionnel en matière de protection des libertés et droits fondamentaux (II), pour autant qu'elles

soient assorties de garanties adéquates en matière de protection juridique (III et IV), et pour autant qu'elles ne portent pas atteinte aux prérogatives des autorités judiciaires (V).

II. Le cadre constitutionnel et conventionnel de la protection des libertés et droits fondamentaux

12. Les dispositions de l'avant-projet impliquent des restrictions à différents droits et libertés, consacrés par la Constitution et les conventions.

Les mesures de police que le Roi est habilité à prendre en vertu de l'avant-projet, concernent des « interdictions administratives » à l'égard de « personnes morales, [...] sociétés sans personnalité juridique, [...] associations de fait, [...] et groupements de fait » (article 3). Elles portent dès lors atteinte à la liberté d'association, garantie par l'article 27 de la Constitution, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : PIDCP). L'atteinte qu'elles portent n'est toutefois pas la même pour toutes ces entités, de sorte que le principe d'égalité et le principe de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution sont eux aussi remis en cause.

En outre, d'autres droits fondamentaux sont aussi en cause.

Les faits qui sont pris en considération en vertu de l'article 4 de l'avant-projet pour justifier une interdiction administrative, portent en effet spécifiquement sur certains usages, considérés comme abusifs, que l'on fait de la liberté d'expression, garantie par l'article 19 de la Constitution, par l'article 10 de la CEDH, par l'article 19 du PIDCP et, dans la mesure où la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : CDFUE) s'applique¹⁸, par l'article 11 de celle-ci, ou que l'on fait de la liberté de réunion, inscrite à l'article 26 de la Constitution, à l'article 11 de la CEDH, à l'article 21 du PIDCP et, dans les limites de son champ d'application également, à l'article 12 de la CDFUE.

En outre, l'« interdiction administrative » que l'avant-projet tend à mettre en place peut, en vertu de l'article 5 de l'avant-projet, consister en diverses mesures liées à la nature juridique de l'entité concernée. Plusieurs de celles-ci impliquent des restrictions de la liberté d'association, de la liberté de réunion et/ou de la liberté d'expression, mais aussi du droit de propriété, visé à l'article 16 de la Constitution, à l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la CEDH et à l'article 17.1 de la CDFUE, ainsi que de la liberté d'entreprendre, visée à l'article II.3 du Code de droit économique (ci-après : CDE), combiné avec l'article 16 de la CDFUE et l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI).

¹⁸ Tel pourrait être le cas, par exemple, lorsque les mesures de police adoptées sur la base du présent avant-projet présenteraient un lien suffisamment étroit avec la réglementation européenne en matière de non-discrimination ou en matière de terrorisme.

13. L'avant-projet soumis pour avis sera examiné ci-après au regard de ces libertés et droits fondamentaux, garantis par la Constitution et les conventions, à savoir : la liberté d'association et la différence de traitement des associations (A), la liberté de réunion (B), la liberté d'expression (C), le droit de propriété (D) et la liberté d'entreprendre (E).

A. La liberté d'association

14. Plusieurs des dispositions de l'avant-projet peuvent constituer une restriction de la liberté d'association.

L'avant-projet vise à permettre une « interdiction administrative » de personnes morales, de sociétés sans personnalité juridique et d'associations ou groupements de fait lorsque ceux-ci constituent une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel.

Il ressort de l'article 5 de l'avant-projet que cette interdiction administrative peut consister en une « interdiction d'activités », lesquelles sont prévues de manière spécifique dans l'avant-projet (article 5, § 1^{er}, 1^o), article 5, § 2, et article 5, § 3). Dans la mesure où il s'agit de personnes morales, elle peut aussi consister en une dissolution administrative, comprenant une suppression de la personnalité juridique, la radiation du numéro d'entreprise à la Banque-Carrefour des Entreprises et la mise en liquidation (article 5, § 1^{er}, 2^o). En ce qui concerne les sociétés sans personnalité juridique, leur numéro d'entreprise peut être supprimé (article 5, § 2, c)).

L'article 4, 1^o, premier tiret, c), de l'avant-projet détermine les activités susceptibles d'entraîner une interdiction administrative. En fait notamment partie « la constitution [...] ou l'encadrement d'un groupement structuré présentant les caractéristiques d'une milice privée ou d'une organisation paramilitaire » (article 4, 1^o, premier tiret, c)).

15. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

L'article 11 de la CEDH dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

L'article 22 du PIDCP prévoit ce qui suit :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention ».

16. La liberté d'association implique la liberté de constituer un groupement plus ou moins structuré sur une base volontaire et avec une certaine durabilité¹⁹ afin de poursuivre ensemble certains objectifs par des activités conjointes. La Cour constitutionnelle a déclaré que la liberté d'association a pour objet « de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités »²⁰. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'aspect le plus important du droit à la liberté d'association tient en ce que les citoyens devraient être en mesure de créer une entité légale leur permettant d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun²¹.

(i) L'interdiction constitutionnelle de prendre des mesures préventives

17. À la différence de l'article 11 de la CEDH et de l'article 22 du PIDCP, l'article 27 de la Constitution prévoit une interdiction absolue de « mesures préventives » à l'égard de la liberté d'association²².

¹⁹ Gand, 21 avril 2004, *J.T.*, 2004, liv. 6144, p. 590.

²⁰ C.C., 21 décembre 2017, n° 151/2017, B.10.2 ; C.C., 22 mars 2018, n° 37/2018, B.14.2.

²¹ Cour eur. D.H. (Grande Chambre), 17 février 2004, *Gorzelik c. la Pologne*, § 88 ; Avis C.E. 33.755/4 du 3 juillet 2002 sur une proposition de loi devenue la loi du 19 février 2003 'modifiant les lois électorales en ce qui concerne l'indication des partis politiques au-dessus des listes de candidats sur les bulletins de vote pour les élections des Chambres législatives fédérales, du Conseil régional wallon, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1647/11.

²² La Cour eur. D.H. examine toutes les restrictions – y compris les mesures préventives – à la lumière des conditions de restriction prévues à l'article 11, alinéa 2, de la CEDH. Voir par exemple Cour eur. D. H., arrêt *Sagir e.a. c. Grèce*, 24 juin 2025, § 33, où la Cour envisage sous l'angle d'une ingérence dans la liberté d'association le refus d'enregistrement d'une association ; en l'espèce, ce refus est jugé injustifié en l'absence de menace pour l'ordre public ou de besoin social impérieux. La notion de « mesure préventive » inscrite à l'article 27 de la Constitution belge reçoit donc une signification autonome par rapport à la CEDH.

Dans la mesure où la liberté d'association est mieux protégée par le droit national que par la CEDH ou le PIDCP, cette protection prime. C'est ce qui ressort de l'article 53 de la CEDH ²³ et de l'article 5 du PIDCP ²⁴.

a) Signification et portée de l'interdiction de mesures préventives

18. Dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021, le Conseil d'État a commenté l'interdiction de prendre des mesures préventives comme suit :

« 96. [...] »

Il convient toutefois de rappeler que ces mesures ne peuvent en aucun cas consister en des mesures préventives interdites par la Constitution. L'on peut citer à cet égard l'article 19 (liberté d'expression) ²⁵, l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er} (liberté d'enseignement), l'article 25 (liberté de presse), l'article 26 (liberté de réunion) ²⁶ et l'article 27 (liberté d'association) de la Constitution. Selon la section du contentieux administratif du Conseil d'État,

‘les mesures préventives se caractérisent par le fait qu’elles imposent certaines conditions ou formalités qui doivent être remplies avant que le droit concerné ne puisse être exercé dans la pratique, abstraction faite de la question de savoir s’il y a

²³ Selon l'article 53 de la CEDH : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie ».

²⁴ L'article 5. 2, du PIDCP dispose ce qui suit : « Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout Etat partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré ».

²⁵ *Note de bas de page n° 163 de l'avis cité* : Concernant la liberté d'expression, l'article 19 de la Constitution n'autorise que « la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de [cette] liberté ». En matière de liberté d'expression, la Cour constitutionnelle a jugé que cette dernière disposition constitutionnelle ne s'opposait pas à ce que son exercice soit soumis à certaines formalités, qui n'impliquaient pas une appréciation préalable du contenu du message, pour autant qu'il s'agisse de mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans les conventions internationales garantissant la liberté d'expression, tels que l'ordre public et la protection des droits d'autrui (C.C., 22 octobre 2003, n° 136/2003, B.5.1 et B.6.1 à B.6.3). Voir l'avis C.E. n° 62.325/2/VR donné le 2 mai 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 28 juin 2018 ‘modifiant le décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et visant à la transparence des établissements non reconnus’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62325.pdf>).

²⁶ *Note de bas de page n° 164 de l'avis cité* : Voir l'avis C.E. n° 52.834/2 donné le 27 février 2013 sur une proposition de loi ‘modifiant l'article 135 de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 en vue d'autoriser les communes à réglementer les heures d'ouverture des débits de boisson’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52834.pdf>) : « S'agissant enfin des réunions qui se tiennent dans un lieu clos et couvert mais qui sont librement accessibles à tout un chacun, l'article 26 de la Constitution précise que, pour autant que les réunions soient ‘paisibl[es] et sans armes’, celles-ci se tiennent ‘en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable’. Les autorités peuvent réglementer l'exercice de cette liberté, en ce compris par des mesures de police, lesquelles peuvent revêtir un caractère préventif, sans aller, s'agissant des réunions paisibles et sans armes, jusqu'à les soumettre à une autorisation préalable ».

abus de liberté ou s'il peut en être abusé, et par le fait que le non-respect des conditions prescrites constitue en soi une infraction' ²⁷.

Ces mesures se distinguent des mesures répressives, qui s'appliquent exclusivement lorsque la personne a fait un usage de sa liberté prohibé par ou en vertu de la loi » ²⁸⁻²⁹.

19. Dans son arrêt n° 136/2003 du 22 octobre 2003, la Cour constitutionnelle a précisé la nature de la mesure préventive en prenant en considération l'objet de la prévention. Invitée à apprécier la constitutionnalité de l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 'portant interdiction des inscriptions sur la voie publique', la Cour a en effet précisé ce qui suit :

« B.5.1. Il ressort de l'article 1^{er} de l'arrêté-loi litigieux que la possibilité d'afficher est limitée à certains endroits, notamment ceux qui sont désignés à cet effet par la commune et ceux pour lesquels le propriétaire ou l'usager ont donné au préalable leur autorisation écrite. L'arrêté-loi règle de la sorte une série de modalités de l'affichage, sans toutefois prévoir des mesures préventives. Ainsi la possibilité d'afficher n'est-elle nullement subordonnée à une appréciation préalable du contenu du message. En effet, l'arrêté-loi litigieux n'habilite aucunement l'autorité à contrôler ou interdire *a priori* la manifestation d'une opinion et ce, quelle qu'en soit la nature, mais il ne fait que prévoir des sanctions *a posteriori*. »

20. Enfin, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la législation du Conseil d'État que l'interdiction d'une association qui a déjà été créée peut également constituer une mesure préventive interdite. Ainsi, la Cour a clarifié dans son arrêt n° 40/2009 du 11 mars 2009 l'interdiction de mesures préventives comme suit :

« B.83. Les articles 26 et 27 de la Constitution reconnaissent le droit d'association et de réunion et, sauf en ce qui concerne les réunions en plein air, s'opposent à ce que ces droits soient soumis à des mesures préalables. Ces dispositions ne s'opposent pas à ce que le législateur règle l'exercice de ces droits en ce qui concerne les matières dans lesquelles son intervention est nécessaire, dans une société démocratique, à, notamment, la protection des droits d'autrui.

[...]

B.84.2. Dès lors que la disposition attaquée n'empêche pas qu'une association puisse continuer d'exister, même lorsqu'un ou plusieurs de ses membres ou de ses collaborateurs ont été condamnés sur la base de cette disposition, ni que cette association

²⁷ Note de bas de page n° 165 de l'avis cité : C.E., 18 mai 1999, n° 80.282, *Van der Vinck et consorts* ; voir dans le même sens, C.E., 7 août 2000, n° 89.216, *Van Rossen*.

²⁸ Note de bas de page n° 166 de l'avis cité : Avis C.E. n° 62.325/2/VR donné le 2 mai 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 28 juin 2018 'modifiant le décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et visant à la transparence des établissements non reconnus' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62325.pdf>).

²⁹ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2021, n° 55-1951/1, p. 114, observation 96.

puisse se réunir, cette disposition ne soumet pas la liberté d'association et la liberté de réunion à des mesures préalables »³⁰.

Dans le même sens, le Conseil d'État a également estimé dans son avis 52.522/AG que l'interdiction de prendre des mesures préventives, inscrite à l'article 27 de la Constitution, serait violée si, par exemple, le législateur pénal « interdisait une association et sanctionnait pénalement la participation à celle-ci, pour le seul motif qu'un ou plusieurs membres ou collaborateurs de cette association ont commis des infractions »³¹.

Dans cet avis, le Conseil a toutefois aussi considéré qu'il ne serait pas contraire à l'interdiction de prendre des mesures préventives d'interdire pénalement une association qui est en soi criminogène. En effet, le Conseil a déclaré que l'interdiction d'une association qui est en soi criminogène « en raison du but qu'elle poursuit ou de la nature des activités (de ses dirigeants, membres ou collaborateurs) qui la caractérisent de manière essentielle »³², ce qui est par exemple le cas d'une milice privée (article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1934 'interdisant les milices privées'), d'un groupe terroriste (article 140 du C. pén.), d'une organisation criminelle (article 324^{ter} du C. pén.), ou d'autres activités comparables, n'est pas une mesure préventive interdite par la Constitution.

b) L'interdiction administrative d'une entité en tant que mesure de police, dans le contexte de l'interdiction des mesures préventives

b.1) L'interdiction de l'entité en tant que telle et la dissolution de la personne morale

21. Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État estime, pour des raisons similaires à celles exposées dans l'avis 52.522/AG, qu'interdire par mesure de police une entité qui, sur la base du but qu'elle poursuit ou « des activités qui la caractérisent de manière essentielle », peut être réputée constituer « une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel » (article 3, § 3, de l'avant-projet), n'est pas une mesure préventive au sens de l'article 27 de la Constitution. Dans le contexte de l'avant-projet, le maintien d'une telle entité en soi constituerait en effet une menace contre laquelle il est possible d'agir, dans le cadre de l'exercice de la compétence de police, pour y mettre fin.

³⁰ C.C., 11 mars 2009, n° 40/2009. Voir dans le même sens l'arrêt n° 75/2023 du 17 mai 2023, B.66.1 : « Les dispositions attaquées qui prévoient l'utilisation du [Covid Safe Ticket] pour l'accès à certains événements, établissements et services n'empêchent pas qu'une association puisse être créée ou puisse continuer à exister ni que cette association puisse se réunir. Elles ne soumettent dès lors pas la liberté de réunion et d'association à des mesures préalables ».

³¹ Avis C.E. 52.522/AG du 19 février 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-809/8, observation 8.

³² Avis C.E. 52.522/AG, observation 7 ; avis C.E. 69.167/AG du 16 juin 2021 sur une proposition de loi 'visant à renforcer la démocratie contre tout acte effectué en lien avec le nazisme et ses idéologies apparentées', *Doc.parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1637/002, observation 22.

22. Pour satisfaire aux conditions posées ci-dessus, il est requis que l'interdiction administrative ne puisse être appliquée, au titre de mesure de police, qu'aux entités dont la caractéristique essentielle, ou en d'autres termes, le *core business*, est de constituer, de par leurs activités, une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel.

Une entité dont les dirigeants, membres ou collaborateurs (ou certains de ceux-ci) ont certes commis dans le passé un certain nombre d'actes qui constituent « une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, la sécurité publique ou les fondements de l'ordre démocratique et constitutionnel », mais pour lesquels on ne peut admettre que pareilles activités constituent une caractéristique essentielle de cette entité elle-même, ne peut être dissoute en tant que personne morale pour ce motif. Dans ce cas, il convient de se limiter à prendre des mesures de police spécifiques contre de telles activités et contre la récidive éventuelle de celles-ci.

La même réserve s'applique à l'égard de l'interdiction administrative, imposée à l'entité, d'encore exercer « toute activité publique » (article 5, § 1^{er}, 1^o, a), de l'avant-projet) ou « toute activité collective » (article 5, § 2, a), et § 3, a)). En effet, une telle interdiction revient à laisser subsister l'entité en droit, mais à la supprimer dans les faits.

23. L'avant-projet soulève quelques points d'attention concernant le champ d'application matériel du régime.

Ainsi, l'article 3, § 3, de l'avant-projet indique qu'une entité visée à l'article 2, 1^o, ne peut être interdite qu'en vertu de cette loi lorsqu'elle « effectue ou soutient, de manière substantielle, répétée ou organisée, des faits visés à l'article 4, qui, pris dans leur ensemble et fondés sur des éléments concrets, constituent une menace grave et actuelle ». En vertu de l'article 4, 1^o, de l'avant-projet, il peut être admis qu'un seul fait peut suffire. Aux termes de cet article, l'interdiction administrative peut être imposée si « au moins un des faits suivants » est « attribuable [...] à l'entité » ; une longue liste de faits, divisée en deux catégories, suivant ensuite. La circonstance que, d'une part, des « faits » sont requis et que, d'autre part, un seul fait pourrait déjà suffire, est de nature à susciter des questions quant à la délimitation du champ d'application.

À première vue, il semble y avoir une contradiction entre, d'une part, l'exigence faite à l'entité d'effectuer ou de soutenir des « faits », visés à l'article 4 (article 3, § 3), et d'autre part, l'affirmation qu'un seul des faits énumérés suffit, à moins que l'intention des auteurs ne soit d'indiquer à l'article 4 que les faits relevant de l'une des catégories qui y sont mentionnées entrent en ligne de compte pour donner lieu à l'application de la loi. Il apparaît au Conseil d'État que s'il ne s'agissait que d'un seul fait, il doit en tout état de cause être de nature telle qu'il constitue une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel. Pour la plupart des faits mentionnés à l'article 4 de l'avant-projet, un seul fait ne suffira pas à cet effet.

En outre, le Conseil d'État estime que même s'il ne peut être exclu que certains des faits énumérés à l'article 4 constituent « une caractéristique essentielle » de l'entité et représentent en soi déjà une « menace grave et actuelle » (par exemple, la création d'une milice privée (article 4,

1°, premier tiret, c))), ce n'est assurément pas le cas pour la plupart des faits énumérés, lorsqu'ils sont considérés isolément.

Les auteurs devront soumettre l'avant-projet à un nouvel examen sur ce point afin de garantir qu'une interdiction ne soit possible que lorsqu'il ressort des éléments de fait que l'adoption ou le soutien des comportements visés à l'article 4 de l'avant-projet constitue une caractéristique essentielle de l'entité concernée et, considérés dans leur ensemble, que ces comportements représentent une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3, de l'avant-projet.

b.2) L'interdiction de poursuivre les activités d'une entité interdite

24. Il convient également d'apprécier l'article 14, § 1^{er}, 2°, de l'avant-projet à la lumière de l'interdiction de mesures préventives inscrite à l'article 27 de la Constitution.

L'article 14, § 1^{er}, de l'avant-projet s'énonce comme suit :

« Est puni d'une peine de six mois à trois ans de prison et/ou d'une amende de 500 à 25 000 euros quiconque : [...] 2° poursuit les activités de l'entité sous un autre nom ou une autre qualité ».

Le Conseil d'État estime que la mesure de police spéciale qui interdit une association, aux conditions prévues à cet effet, doit pouvoir être maintenue et qu'il doit également être possible, dans ce cas, de sanctionner pénalement la violation de cette interdiction. Cette disposition ne soulève aucune objection de principe. En effet, elle ne vise pas à incriminer une entité simplement parce qu'elle pourrait être considérée comme le successeur de l'entité interdite « sous un autre nom ou une autre qualité »³³, mais parce qu'elle poursuit effectivement les activités de l'entité interdite. Il faut toutefois mentionner expressément qu'il s'agit uniquement des activités de l'entité qui ont entraîné l'interdiction. Par ailleurs, compte tenu du principe de légalité qui découle des articles 12 et 14 de la Constitution, il y a lieu de préciser dans quelles circonstances il est considéré que ces activités se poursuivent. Il n'est pas certain que le fait d'exercer des activités similaires suffise, même si celles-ci étaient déjà exercées avant l'interdiction, ou qu'il soit nécessaire que l'entité ait été créée seulement après l'interdiction. On n'aperçoit pas non plus clairement quels éléments supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir juger qu'il ne s'agit pas uniquement de l'exercice d'activités propres, mais bien de la poursuite des activités de l'entité interdite.

Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de fournir des éclaircissements sur ce point.

³³ Comparer avec l'avis C.E. 52.522/AG du 19 février 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-809/8, observation 41.

b.3) L'incrimination de la participation aux activités d'une entité interdite

25. L'article 14, § 1^{er}, 1^o, condamne la simple participation à un événement organisé par une entité interdite sans qu'aucun manquement spécifique ne puisse être imputé au potentiel prévenu. À cet égard, ce dernier pourrait même être condamné alors qu'il ignore que la manifestation est à l'initiative d'une entité interdite ou encore alors que l'événement est organisé par plusieurs entités, dont l'entité interdite, qu'elle soit à l'origine de l'événement ou qu'elle annonce simplement y apporter son soutien. En outre, dès lors que toute interdiction administrative au sens du régime en projet n'implique pas forcément une interdiction d'exercer une quelconque activité publique ou collective sous le nom de l'entité ³⁴, l'incrimination pourrait même s'appliquer à des cas où l'entité « interdite » ne violerait pas elle-même son interdiction administrative en organisant l'événement.

Bien que l'incrimination inscrite à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet ne puisse être considérée comme une mesure préventive, puisque les poursuites sont engagées après la participation litigieuse, l'incrimination de toute participation à quelque activité d'une entité interdite que ce soit, dans la mesure où la liberté de réunion et la liberté d'association de la personne concernée sont en jeu, est contraire à l'exigence selon laquelle toute restriction de ces libertés doit constituer une mesure « nécessaire, dans une société démocratique » et être proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Les auteurs de l'avant-projet devront réexaminer la disposition en projet à lumière de cette observation. Ils devront définir plus précisément l'infraction en tenant compte à cet égard du principe du caractère personnel de la peine qui implique pour l'essentiel qu'une sanction ayant un caractère pénal ne peut être prononcée que pour un comportement incriminé par la loi qui est imputable à la personne elle-même ³⁵. La question se pose du reste de savoir quelle forme d'intention est requise dans le chef de cette personne.

(ii) Les garanties conventionnelles de la liberté d'association

26. La liberté d'association est non seulement garantie par l'article 27 de la Constitution, mais également par l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP. Il résulte de ces articles que toute restriction de la liberté d'association doit être prévue par la loi et qu'elle doit constituer une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

³⁴ Aux termes de l'article 5 de l'avant-projet, l'interdiction administrative peut comporter une ou plusieurs des mesures énumérées, de sorte qu'elle ne doit pas toujours prévoir toutes les mesures.

³⁵ Avis C.E. 52.522/AG du 19 février 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-809/8, observation 29.

a. L'objectif légitime

27. Premièrement, la restriction de la liberté d'association doit servir un but légitime, à savoir l'une des valeurs juridiques expressément citées à l'article 11, alinéa 2, de la CEDH ou à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP.

28. Il apparaît au Conseil d'État que le régime légal en projet sert, en soi, un objectif légitime. L'exposé des motifs formule cet objectif comme suit : le maintien de la sécurité nationale contre des groupements dont les activités tendent à permettre, faciliter ou encourager le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme violents, et la protection de l'ordre démocratique et constitutionnel contre des groupements dont les activités, même sans recourir à la violence physique, visent à inciter à la haine, à la discrimination ou à la ségrégation, remettant ainsi en cause les principes fondamentaux de pluralisme, d'égalité et de respect des droits de l'homme qui fondent une société démocratique.

b. Le principe de légalité

29. La condition imposant que la restriction soit prévue « par la loi » implique que cette restriction soit inscrite dans une norme publiée et suffisamment claire pour permettre des applications raisonnablement prévisibles.

S'agissant de l'exigence de prévisibilité, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme résume sa position comme suit :

« 131. Dans la première affaire où elle a été appelée à cerner le sens de l'expression « prévues par la loi » figurant à l'article 10 § 2 de la Convention (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, §§ 48-49, série A n° 30), la Cour a notamment considéré qu'il s'en dégageait une exigence de prévisibilité. Elle a jugé qu'on ne pouvait considérer comme une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable de régler sa conduite et que, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, celui-ci devait être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elle a cependant précisé que ces conséquences n'avaient pas à être prévisibles avec une certitude absolue, l'expérience révélant celle-ci hors d'atteinte.

132. Dans sa jurisprudence ultérieure relative à l'article 10 § 2, la Cour, avec des variations mineures dans la formulation, s'en est constamment tenue à cette position (voir, parmi beaucoup d'autres, *Rekvényi*, précité, § 34, *Öztürk c. Turquie* [GC], n° 22479/93, § 54, CEDH 1999-VI, et *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], n°s 21279/02 et 36448/02, § 41, CEDH 2007-IV) »³⁶.

30. En ce qui concerne ce principe de légalité, l'avant-projet laisse à désirer sur différents points. Avant toute chose, le Conseil d'État souligne le manque de clarté évoqué dans l'observation 23. La question se pose de savoir comment la condition énoncée à l'article 3, § 3,

³⁶ Cour eur. D.H. (Grande Chambre), arrêt du 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*.

s'articule avec le contenu de l'article 4. D'une part, il semble découler de l'article 3, § 3, que l'entité doit effectuer ou soutenir plusieurs faits (« de manière substantielle, répétée ou organisée »), tandis que, d'autre part, l'article 4, 1^o, permet d'imposer une interdiction dès que l'un des faits énumérés se produit. À moins que l'intention des auteurs de l'avant-projet ne soit d'indiquer à l'article 4 que les faits relevant de l'une des catégories qui y sont mentionnées entrent en ligne de compte pour donner lieu à l'application de la loi.

Les auteurs de l'avant-projet préciseront l'articulation entre les articles 3, § 3, et 4 et adapteront les dispositions le cas échéant, afin qu'elles soient en tout cas compréhensibles et raisonnablement prévisibles.

31. À cet égard (observation 23), le Conseil a également relevé que, bien que certains des faits visés à l'article 4 puissent constituer une caractéristique essentielle de l'entité concernée et puissent représenter en soi une « menace grave et actuelle » (comme la constitution d'une milice privée, visée à l'article 4, 1^o, premier tiret, c)), tel n'est pas le cas de la majorité de ces faits.

Les auteurs de l'avant-projet réexamineront la disposition et fourniront des éclaircissements sur ce point.

32. Diverses notions dans les dispositions de l'article 4 de l'avant-projet ne sont pas claires et leurs conséquences ne sont pas raisonnablement prévisibles, conditions qui sont requises pour satisfaire au principe de légalité. Il s'agit au moins des notions suivantes, citées en italiques :

- *permettre, faciliter* ou *encourager l'extrémisme* ou le *radicalisme violents* (article 3, § 3, 1^o) ;
- la promotion active ³⁷, la *diffusion publique ou la mise à disposition du public, de manière directe ou indirecte*, de contenus ou de messages justifiant, légitimant ou glorifiant des actes terroristes, (article 4, 1^o, premier tiret, b)) ;
- le soutien à des actes de *sabotage* (article 4, 1^o, premier tiret, a)) ;
- la constitution, la formation ou l'encadrement d'un groupement structuré présentant les caractéristiques d'une milice privée ou d'une organisation paramilitaire, disposant [...] *de moyens physiques ou d'uniformes* (article 4, 1^o, premier tiret, c)) ;
- *l'infiltration* ou *l'instrumentalisation, par des moyens illicites, frauduleux ou clandestins*, d'institutions publiques, de *structures d'intérêt général* ou d'*organisations démocratiques*, dans le but d'influencer les processus décisionnels, de *compromettre ou de détourner leurs missions* (article 4, 1^o, premier tiret, d)) ;

³⁷ La Cour européenne des droits de l'homme a certes jugé qu'une disposition ayant incriminé l'apologie du terrorisme respectait le principe de légalité. Voir : Cour eur. D.H., 2 octobre 2008, *Leroy c. France*, § 36. Voir aussi : Cour eur. D.H., 23 juin 2022, *Rouillan c. France*, §§ 53-59.

- la justification, la *légitimation* ou la diffusion publique active d'idéologies, de discours, de symboles ou de contenus (article 4, 1°, second tiret, a)) ;
- l'[*infiltration ou l'*] *instrumentalisation organisée* [, *par des moyens illicites, frauduleux ou clandestins*] d'une *structure* associative ou *collective* (article 4, 1°, second tiret, b)) ;
- le *soutien, de manière directe ou indirecte, d'actes, d'événements* (article 4, 1°, second tiret, c)).

Dans un souci de sécurité juridique et afin de satisfaire au principe de légalité de l'article 11 de la CEDH, il y a lieu de remplacer ces notions par des notions plus claires ou de mieux les définir, ce sans préjudice de l'observation suivante relative à la nécessité dans une société démocratique et à la proportionnalité ³⁸.

33. L'article 4, 1°, second tiret, b), de l'avant-projet mentionne des « actes de menace, d'intimidation ou de harcèlement à l'encontre d'individus ou de groupes en raison [des] critères visés à l'article 4 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ».

L'article 4, 1°, second tiret, c), de l'avant-projet mentionne des actes ou des événements « provoquant la haine, la violence ou la discrimination à l'encontre d'une ou plusieurs personnes, en raison de caractéristiques protégées telles que l'origine, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, ou l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une nation ou une religion ». Il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs de l'avant-projet, en utilisant les mots « telles que », ont souhaité intégrer une liste ouverte de caractéristiques, qui se réfère aux caractéristiques protégées de la législation anti-discrimination.

Le Conseil relève que l'emploi d'une liste ouverte de caractéristiques protégées soulève des questions quant aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité ³⁹.

En outre, la formulation choisie a pour effet que plusieurs caractéristiques protégées figurant dans la législation anti-discrimination pertinente – telles que la nationalité, la prétendue race, la couleur de peau, l'âge, le handicap, la maternité, l'expression de genre – ne sont pas explicitement mentionnées. De même, le renvoi par le b) à la seule loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ne paraît pas cohérent avec les critères protégés mentionnés au c), qui correspondent à des critères protégés par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et par la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes. Si l'intention est de s'aligner sur cette législation, on n'aperçoit pas clairement pourquoi il n'est pas opté pour une énumération

³⁸ Voir aussi l'observation 52.

³⁹ Au demeurant, en adoptant cette législation anti-discrimination, le législateur a consciemment fait le choix d'une liste fermée de motifs de discrimination, ce qui a été admis dans son principe par la Cour constitutionnelle. Voir C.C., 2 avril 2009, n° 64/2009, B.7.1 à B.7.8.

complète des critères protégés reconnus ou pour un renvoi aux trois lois concernées, tant sous le b) que sous le c).

c. La nécessité dans une société démocratique, en ce compris la proportionnalité

34. Les restrictions à la liberté d'association ne doivent pas uniquement être prévues « par la loi », elles doivent en outre être « nécessaires dans une société démocratique ». Cette condition implique entre autres qu'il doit y avoir un « besoin social impérieux » pour instaurer cette restriction, qu'elle doit être proportionnée au but poursuivi, ce qui signifie notamment l'obligation d'une mise en balance de l'objectif poursuivi par la restriction et de ses effets, et ce au regard des valeurs de la société démocratique. Comme ne cesse de le rappeler la Cour européenne des droits de l'homme, cette société démocratique se caractérise par « le pluralisme, l'ouverture d'esprit et la tolérance » et par la marge qui existe également pour « des idées qui heurtent, choquent ou inquiètent ».

Dans son avis consultatif du 14 décembre 2023, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle par ailleurs les principes suivants, s'agissant de l'admissibilité de mesures préventives ⁴⁰ :

« 84. La Cour a déjà souligné, sur le terrain de diverses dispositions de la Convention, que le pouvoir d'intervention préventive de l'État est conforme aux obligations positives pesant sur les Parties contractantes d'assurer la jouissance effective par les personnes relevant de leur juridiction des droits et libertés consacrés par la Convention. Ces obligations ne se limitent pas aux éventuelles atteintes pouvant résulter d'actions ou d'omissions imputables à des agents de l'État ou survenues dans des établissements publics, mais elles visent aussi des atteintes imputables à des groupements ou des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'État (voir, entre autres, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, § 82, CEDH 2009, ou, sur le terrain de l'article 9, *Leela Förderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, n° 58911/00, § 99, 6 novembre 2008, et *C.R. c. Suisse* (déc.), n° 40130/98, 14 octobre 1999). »

S'il est donc admissible d'adopter des mesures préventives, collectives ou individuelles, au regard de la Convention, cet avis de la Cour recommande ensuite, pour en évaluer le « besoin social impérieux », de vérifier i) la nature du risque, ii) la réalité du risque et son ampleur, iii) son imminence, et iv) le contrôle juridictionnel, avant enfin d'en examiner la proportionnalité ⁴¹.

⁴⁰ Comme il a été rappelé dans l'observation 17, lorsque la Cour eur. D.H. utilise la notion de « mesure préventive », celle-ci n'a pas nécessairement la même signification qu'à l'article 27 de la Constitution belge.

⁴¹ Cour eur. D.H., avis consultatif du 14 décembre 2023 « sur le refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci », donné à la demande du Conseil d'État de Belgique (Demande n° P16-2023-001).

S'agissant de l'exigence de proportionnalité ⁴², dans son avis 77.402/AG la section de législation avait rappelé ce qui suit : ⁴³

« Selon la position constante de la section de législation, l'exigence de proportionnalité implique la réunion de trois conditions cumulatives, vérifiées en ordre subsidiaire ⁴⁴. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi. Elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite 'least restrictive alternative'). Enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou 'fair balance', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation ».

En matière de police administrative, la section du contentieux administratif a également jugé ce qui suit ⁴⁵ :

« De eerbieding van het proportionaliteitsbeginsel in zaken als de voorliggende komt er essentieel op neer dat de opgelegde maatregel niet verder mag gaan dan noodzakelijk is uit een oogpunt van herstel van de openbare orde.

(...)

Anders dan de verzoekende partij lijkt te denken, is ter beoordeling van die proportionaliteit niet het nadeel dat zij lijdt maatgevend, maar wel hetgeen noodzakelijk is voor de nagestreefde toekomstbeveiliging, opdat er zich geen nieuwe verstoring van de openbare orde voordoet door gedragingen in haar inrichting. Op zich maakt de omstandigheid dat de politiemaatregel leed veroorzaakt aan de verzoekende partij niet dat de overheid te dezen op een onrechtmatige wijze de bestreden sluiting heeft opgelegd ».

35. Il ressort du texte de l'avant-projet que les auteurs sont conscients de l'importance du principe de proportionnalité ⁴⁶.

⁴² Voir à cet égard S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruylant, 2001, 785 p.

⁴³ Avis C.E. 77.402/AG du 6 juin 2025 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue d'instaurer un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-98/2, observation 14.

⁴⁴ *Note de bas de page 22 de l'avis cité* : Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 75.

⁴⁵ C.E. n° 227.421 du 15 mai 2014, *BVBA BUKA 2000/Stad Antwerpen*, points 15 et 16.

⁴⁶ En ce sens, l'exposé des motifs indique aussi que le mécanisme de l'interdiction administrative existe déjà dans « d'autres États européens tels que la France, l'Allemagne et les Pays-Bas ». En France, le mécanisme prévu par l'article 212-1 du Code de la sécurité intérieure a en effet été validé par la décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021 du Conseil constitutionnel (voy. également C.E. fr., arrêts du 9 novembre 2023, *Soulèvements de la Terre* (n° 476384), *CRI* (n° 459704), *GALE* (n° 446412) et *Alvarium* (n° 460457)). En Allemagne, la possibilité d'interdire les associations qui ne sont pas un parti politique a été élaborée dans la Gesetz vom 5. August 1964 'zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)', dont l'application a été jugée proportionnée par la Cour eur. D.H., 10 octobre 2023, n° 11214/19, *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. c. Allemagne*. Contrairement à ce qui mentionne l'exposé des motifs, il n'existe pas, aux Pays-Bas, de mécanisme administratif permettant d'interdire des organisations, mais seulement des mécanismes par lesquels une interdiction d'association judiciaire peut être prononcée. Une

Tout d'abord, la liste de mesures possibles inscrite à l'article 5 de l'avant-projet s'applique exclusivement aux associations ou groupements qui agissent « de manière substantielle, répétée ou organisée » et « constituent une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel ».

L'article 4, 3°, de l'avant-projet pose expressément comme condition « le caractère nécessaire et proportionné des mesures envisagées pour neutraliser la menace visée à l'article 3, § 3 ».

L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose également que l'interdiction administrative peut comprendre une ou plusieurs des mesures prévues dans cet article « en fonction de la nature juridique de l'entité concernée, de la gravité de la menace constatée, et du principe de proportionnalité »⁴⁷. En outre, l'article 5, § 1^{er}, 2°, précise qu'une dissolution administrative n'est possible que dans le cas où la menace « ne [peut] pas être neutralisée par les mesures prévues au 1° ».

Enfin, l'article 10 de l'avant-projet dispose que les mesures de gel administratif font l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre ou à la demande motivée des entités concernées. Le Conseil d'État a déjà souligné précédemment (observation 10) qu'un tel mécanisme de révision doit en principe également être rendu applicable aux autres mesures afin de pouvoir relever de l'exercice de la compétence de police administrative.

Toutes ces dispositions incitent d'emblée le Roi à prendre en considération les facteurs envisagés par la Cour européenne des droits de l'homme et à respecter le principe de proportionnalité lorsqu'il fixe les mesures, ce qui, en fin de compte, constituera aussi l'un des principaux critères que le Conseil d'État utilisera dans le cadre de son contrôle de légalité.

36. Le Conseil d'État relève néanmoins que l'exigence de proportionnalité implique également, sous l'angle procédural, que les décisions individuelles de restrictions aux droits et libertés s'accompagnent des garanties adéquates, tant en amont – de sorte à encadrer la prise de décision –, qu'en aval – en garantissant un contrôle juridictionnel effectif⁴⁸.

proposition visant à instaurer un tel mécanisme a été rejetée par la Première Chambre néerlandaise, bien que, selon l'avis du Conseil d'État, elle ne fût pas contraire à la Constitution néerlandaise. Le Conseil d'État a toutefois estimé qu'il n'y avait pas suffisamment d'arguments pour modifier fondamentalement le système de l'interdiction d'association. Voir à ce sujet l'avis du Conseil d'État néerlandais, section consultative, du 4 mars 2019, sur la proposition de loi 'houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties)', *Doc. parl.*, Seconde Chambre des États généraux, 2018-2019, n^{os} 35.079/2 (proposition) et 35.079/5 (avis). Pour un aperçu des différents régimes, voir : J. Koornstra, *Verbieden van organisaties. Een onderzoek naar het verbieden van rechtspersonen en andere organisaties in het Nederlandse, Duitse en Franse recht in het licht van de verenigingsvrijheid*, University of Groningen Press, 2024.

⁴⁷ Mieux vaudrait écrire : « en fonction de la nature juridique de l'entité concernée, de la gravité de la menace constatée et dans le respect du principe de proportionnalité ».

⁴⁸ Voy. not., dans le contexte de l'article 10 de la CEDH, Cour eur. D. H., arrêt du 20 octobre 2009, *Lombardi Vallauri c. Italie*, § 46 ; voy. ég. S. VAN DROOGHENBROECK et X. DELGRANGE selon lesquels la proportionnalité sous l'angle procédural « consiste à requérir que toute décision individuelle portant restriction aux droits et libertés s'accompagne

37.1. À cet égard, l'article 11, § 1^{er}, de l'avant-projet soulève plusieurs questions. Selon cette disposition, la procédure d'interdiction administrative débute par l'élaboration d'une analyse circonstanciée émanant du CCRS établissant que l'entité exerce ou soutient des activités constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3, de l'avant-projet. Cette analyse peut être établie d'office par le CCRS ou à la demande du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, et, dans ce dernier cas, l'analyse devrait être effectuée dans un délai de dix jours calendrier à compter de la réception de la demande. L'avant-projet ne précise cependant pas comment le CCRS pourrait, dans le cas d'une procédure à la demande du ministre, constituer dans ce bref délai de dix jours un dossier complet permettant de justifier une mesure intrusive telle que l'interdiction administrative.

Il ressort de l'exposé des motifs que le choix s'est porté sur le CCRS parce que celui-ci réunit, à titre permanent, les responsables des principaux services impliqués dans la sécurité nationale et l'analyse de la menace. Parmi ces responsables, on compte un membre du Collège des procureurs généraux désigné et le procureur fédéral ⁴⁹. Ce qui précède n'implique toutefois pas que le CCRS puisse utiliser purement et simplement des informations issues d'enquêtes pénales dans son analyse. Le secret de l'information et de l'instruction pénales restera en effet d'application.

37.2. L'article 11, § 2, de l'avant-projet règle la phase contradictoire qui précède l'imposition d'une interdiction administrative. Dans ce cadre, il est prévu qu'une notification motivée, accompagnée des éléments justifiant la mesure envisagée, est adressée à l'entité concernée. Ensuite, le dossier administratif peut être consulté dans un délai de 30 jours et une audition peut être sollicitée. L'exposé des motifs mentionne que la procédure a pour but d'assurer « un équilibre entre les impératifs de sécurité et les droits de la défense, en ligne avec les principes généraux du droit administratif ».

La notification de l'intention motivée d'interdiction est cependant uniquement prévue « soit à l'adresse à laquelle l'entité exerce habituellement ses activités ; soit, à défaut, à une ou plusieurs personnes identifiables participant de manière significative à sa direction, à son organisation ou à ses actions ». Ce faisant, il n'est pas certain que toutes les personnes physiques concernées par la mesure d'interdiction envisagée soient averties – et puissent par conséquent être entendues à propos des mesures qui les concernent ⁵⁰.

Le texte de l'avant-projet ne précise pas non plus si la consultation du dossier administratif concerne l'ensemble du dossier, en ce compris le rapport du CCRS. Il est important

de garanties contre l'arbitraire, en amont de la décision – *audi alteram partem*, devoir de motivation... – et en aval de la décision : un contrôle juridictionnel effectif doit pouvoir être enclenché » (S. VAN DROOGHENBROECK et X. DELGRANGE « Le principe de proportionnalité : retour sur quelques espoirs déçus », *Revue du droit des religions*, 2019, vol. 7, n° 7, p. 52).

⁴⁹ Voir l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7° et 8°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2020 'portant création du Conseil national de sécurité, du Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et du Comité de coordination du renseignement et de la sécurité'.

⁵⁰ L'avis 2025/9 de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, rendu le 18 septembre 2025 sur le présent avant-projet, identifie à cet égard notamment les propriétaires et exploitants d'un lieu dont on envisage la fermeture administrative, ou les membres d'une association de fait dont on envisage de geler les biens (p. 19).

d'informer de manière adéquate les personnes concernées à propos des motifs en droit et en fait ayant conduit à l'adoption de la mesure de sorte qu'elles puissent être entendues de manière utile et qu'elles aient la possibilité de contester la mesure prise en justice. Dans l'avis consultatif du 14 décembre 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à propos de la non-divulgaration d'informations confidentielles ce qui suit :

« 116. Ensuite, pour être proportionnée, la mesure litigieuse doit être accompagnée de garanties procédurales adéquates pour prévenir tout risque d'arbitraire. Il convient, en particulier, que la personne concernée soit associée au processus décisionnel, considéré dans son ensemble, dans une mesure suffisante pour lui assurer la protection requise de ses intérêts (voir, mutatis mutandis, *Lazoriva c. Ukraine*, n° 6878/14, § 63, 17 avril 2018, *Elsholz c. Allemagne* [GC], n° 25735/94, § 52, CEDH 2000-VIII, et *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 68, CEDH 2003-VIII, et *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n°s 42461/13 et 44357/13, § 161, 17 mai 2016).

117. Certes, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la présente procédure d'avis, d'examiner si des garanties procédurales suffisantes ont été mises à la disposition de l'intéressé. À ce stade, la Cour se limite à rappeler que là où une mesure défavorable à la personne concernée se fonde sur des informations confidentielles, seules sont légitimes les limitations des droits procéduraux qui n'atteignent pas ceux-ci dans leur substance même. Lorsque des preuves n'ont pas été communiquées à l'une des parties au nom d'un intérêt public dûment justifié, les difficultés qui en résultent pour la partie concernée doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les juridictions compétentes, laquelle doit satisfaire dans toute la mesure du possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et être assortie de garanties aptes à protéger les intérêts de la personne concernée (*Regner*, précité, §§ 147-149). Parmi ces facteurs compensateurs figurent le contrôle par la juridiction compétente du contenu des informations classifiées et de leur utilisation dans la motivation de la décision attaquée, ainsi que, le cas échéant, et dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et de la bonne conduite des investigations visant une personne, la communication, à tout le moins sommaire, à cette personne de la substance des reproches dont elle fait l'objet (*ibidem*, § 153, et *Muhammad et Muhammad*, précité, §§ 134 et 151) »⁵¹.

Compte tenu de ce qui précède, la consultation prévue doit être de nature à permettre aux personnes concernées de prendre connaissance de manière adéquate, dans la mesure indiquée ci-dessus, des éléments qui sous-tendent la mesure envisagée, de sorte qu'elles puissent se faire entendre utilement et qu'elles puissent décider en connaissance de cause de contester ou non la décision en justice. Si certaines pièces, en raison de leur caractère confidentiel, ne peuvent pas être communiquées aux personnes concernées, le Conseil d'État devra à tout le moins pouvoir en examiner le contenu dans le cadre du recours contre l'interdiction administrative. Soit la disposition sera clarifiée dans ce sens, soit les modalités pratiques qui seront définies par le Roi, conformément à l'article 11, § 5, devront assurer le respect de ces exigences.

37.3. De manière plus générale, les auteurs de l'avant-projet devront donc veiller à ce que la procédure en vue de l'adoption de la décision comporte également les garanties nécessaires pour

⁵¹ Cour eur. D.H., Avis consultatif, 14 décembre 2023, § 116 et 117. Voir aussi Cour eur. D.H., 8 juillet 2008, *Paşaoğlu/Turquie*, § 45.

prendre une décision justifiée susceptible de répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité fixées par l'avant-projet lui-même.

À cet effet, il est requis que le dossier administratif sur la base duquel la décision est prise, ne soit pas rédigé dans la précipitation mais avec le soin nécessaire, que les personnes concernées soient entendues et que, sans préjudice de ce qui a été dit au point 37.2, elles soient adéquatement informées des motifs en droit et en fait qui sous-tendent la mesure. En outre, l'article 11, § 5, de l'avant-projet délègue au Roi la détermination des modalités pratiques de la procédure qu'il prévoit, en ce compris les mesures garantissant les « droits de la défense ». Il va de soi que, ce faisant, le Roi ne pourra pas limiter la portée du principe général du respect des droits de la défense ainsi rendu applicable par l'avant-projet de loi.

37.4. À cet égard, la question se pose également de savoir s'il n'y a pas lieu de réexaminer la justification reprise dans l'exposé des motifs en ce qui concerne le choix de ne pas faire prononcer la mesure la plus grave de l'avant-projet – la dissolution de la personne morale – par un juge indépendant et impartial, mais de la laisser prendre par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, assortie de la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État.

L'exposé des motifs mentionne à ce sujet ce qui suit :

« Les poursuites judiciaires, bien que fondamentales dans une société démocratique, obéissent à une temporalité spécifique : soumises à l'exigence de l'instruction, du contradictoire et du procès équitable, elles ne permettent pas toujours une réponse rapide face à des situations où il y a une menace grave et actuelle. Dès lors la dissolution administrative s'impose comme une mesure de sauvegarde immédiate, distincte de la répression pénale, mais nécessaire pour protéger la sécurité nationale et la pérennité de l'ordre [démocratique et] constitutionnel ».

À la lumière des considérations précitées et eu égard à la nécessité de prévoir également, dans le cadre d'une procédure administrative, des garanties suffisantes en vue d'une prise de décision adéquate, la question se pose de savoir si, compte tenu du temps nécessaire pour assurer de telles garanties, il ne serait pas préférable d'opter immédiatement pour une dissolution judiciaire, le cas échéant au moyen de règles de procédure adaptées permettant de prendre une décision à brefs délais. Une telle option permettrait que les garanties d'une décision judiciaire soient d'emblée accordées. Au regard de la proportionnalité procédurale, cette option devrait dès lors être privilégiée, sauf s'il peut être démontré qu'elle n'aboutirait pas à une mesure adéquate et prise en temps utile. Les auteurs de l'avant-projet réexamineront ce point plus avant.

37.5. Enfin, l'évolution de la situation après l'adoption d'une mesure de police administrative doit en principe être prise en considération afin que l'atteinte aux droits fondamentaux des entités concernées soit proportionnée⁵². Or, comme déjà indiqué sous l'observation formulée au point 10 ci-avant, la majorité des mesures envisagées sont prévues sans limite dans le temps et sans procédure de révision au cas où la menace grave venait à disparaître.

⁵² À l'instar de ce qu'a décidé la Cour constitutionnelle à propos de mesures de police administrative communale qui impliquent une ingérence dans le droit de propriété et la liberté d'entreprendre (C.C., arrêt n° 142/2025 du 6 novembre 2025 précité, B.19.1 à B.19.3).

À moins d'avoir pu établir dans quelles circonstances le risque ou le trouble concerné justifierait l'adoption d'une mesure de police permanente ou définitive, l'absence de toute procédure de révision constitue, sous cet angle également, une atteinte manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi de prévenir le trouble à ou de rétablir l'ordre public ⁵³.

L'avant-projet sera soigneusement réexaminé à la lumière de la présente observation.

(iii) L'égalité de traitement des associations

38. En ce qui concerne la liberté d'association, il ressort des dispositions relatives au champ d'application que toutes les entités visées à l'article 2, 1°, de l'avant-projet ne sont pas traitées de la même manière.

La loi vise à s'appliquer aux entités mentionnées à l'article 2, qui fait référence tant à des personnes morales qu'à des sociétés sans personnalité juridique et des associations de fait et des groupements de fait. L'article 2, 1°, d), de l'avant-projet définit cette dernière catégorie comme suit : « des ensembles de personnes physiques, dépourvus de personnalité juridique, qui s'organisent de manière informelle, en vue de poursuivre collectivement un objectif commun ».

39. Or, il ressort de l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que de nombreuses associations sont explicitement exclues du champ d'application de la loi. Sont plus précisément concernés :

- « 1° les partis politiques reconnus ;
- 2° les organisations syndicales reconnues ou représentatives ;
- 3° les cultes reconnus, les ordres philosophiques reconnus, les communautés locales des cultes reconnus et leurs organes représentatifs ;
- 4° les personnes morales de droit public dans le cadre de l'exercice de missions d'intérêt général qui leur sont légalement confiées ;
- 5° les organisations professionnelles reconnues ou les fédérations de telles organisations, dans l'exercice de leurs missions légales ou réglementaires ;
- 6° les organisation[s] dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux, ou qui poursuivent exclusivement tout autre but légitime ».

⁵³ L'attention est attirée à cet égard sur ce que, par son arrêt n° 142/2025, la Cour constitutionnelle a estimé que le régime attaqué portait en l'espèce une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des intéressés, en tenant compte de ce que (i) il ne prévoyait pas que l'autorité concernée se ressaisisse à intervalles réguliers des décisions prises sur la base de l'avant-projet de loi dont les effets ne sont pas temporaires, (ii) il ne prévoyait pas une procédure pour encadrer la demande de retrait, par l'entité, d'une mesure d'interdiction administrative qui la concerne, (iii) il ne prévoyait pas l'adoption d'une nouvelle décision reposant sur une motivation actualisée, et (iv) il ne prévoyait pas que la charge de la preuve des nouveaux éléments permettant de revoir la décision ne repose pas entièrement ou principalement sur l'entité concernée.

L'article 3, § 2, alinéas 2 et 3, ajoute toutefois ce qui suit :

« Ces exclusions ne s'appliquent pas lorsque l'entité concernée détourne sa finalité déclarée ou reconnue pour réaliser des faits visés à l'article 4 constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3[,] § 3.

La présente loi ne peut être appliquée au seul motif que l'entité concernée professe une opinion politique, syndicale, religieuse, philosophique ou autre, même radicale, pour autant que ses activités ne constituent pas une menace concrète au sens de l'article 3[,] § 3 ».

40. L'exposé des motifs justifie chaque fois brièvement la différence de traitement des associations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Tout d'abord, les auteurs de l'avant-projet invoquent des « raisons constitutionnelles et institutionnelles » pour exclure les associations précitées du champ d'application. Les exclusions doivent aussi garantir « que la loi ne puisse être utilisée pour restreindre des formes d'organisation licites, même critiques ou radicales, tant que leurs activités restent dans le cadre démocratique ».

Ensuite, ils soulignent que l'exclusion des entités citées à l'article 3, § 2, de l'avant-projet n'est pas absolue. La clause d'exclusion n'est pas applicable en cas de détournement manifeste de leur véritable objectif « si une entité, quelle que soit sa finalité déclarée ou reconnue, détourne celle-ci pour réaliser des faits visés à l'article 4, constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3 ». En d'autres termes, dès qu'une entité détourne sa finalité déclarée ou reconnue pour développer des activités menaçantes, elle peut à nouveau être pleinement soumise aux mesures de la loi.

41. Les dispositions mentionnées ci-dessus et la justification qui en est donnée dans l'exposé des motifs amènent le Conseil d'État à formuler plusieurs observations.

42. Tout d'abord, la signification de certaines notions utilisées dans ces dispositions n'est pas claire.

Ainsi, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par « partis politiques reconnus », étant donné que le droit belge ne prévoit pas de réglementation en matière de « reconnaissance » de partis politiques.

Ce qu'il faut entendre par une organisation dont l'objet réel est exclusivement « d'ordre politique » n'apparaît pas non plus clairement. L'avant-projet ne précise pas s'il s'agit uniquement d'organisations qui tentent d'accéder à l'exercice du pouvoir politique par le biais d'élections ou si sont aussi visées les organisations qui, par exemple, contribuent à former l'opinion politique.

43. La question se pose ensuite de savoir de quelle manière les auteurs de l'avant-projet justifient la différence de traitement qui réside dans le fait que les associations mentionnées à l'article 3, § 2, 1^o à 5^o, de l'avant-projet sont entièrement exclues du champ d'application de la loi alors que les organisations mentionnées à l'article 3, § 2, 6^o, ne sont exclues que pour autant que leur objet réel est « exclusivement » d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou pour autant qu'elles poursuivent « exclusivement » tout autre but légitime.

Selon le Conseil d'État, les auteurs de l'avant-projet devront justifier que le critère de la « reconnaissance » - pour autant qu'il soit déjà applicable - utilisé pour faire la différence entre les « partis politiques reconnus » et les « partis politiques non reconnus », entre les « organisations syndicales reconnues ou représentatives » et les « organisations syndicales non reconnues ou non représentatives » ainsi qu'entre les « cultes reconnus » et les « cultes non reconnus », est un critère pertinent dans le contexte du dispositif en projet.

Les auteurs de l'avant-projet devront aussi justifier pour quels motifs d'autres associations qui utilisent leurs droits fondamentaux et jouent également un rôle important dans une société démocratique, telles que les médias ou l'enseignement, ne sont pas expressément visées.

44. Enfin, la question se pose de savoir quelle est la portée exacte de la clause de « détournement ». Il ressort du texte de l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet qu'il suffit pour l'application de cette clause que l'entité concernée « détourne sa finalité déclarée ou reconnue pour réaliser des faits visés à l'article 4 constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3 § 3 ».

La question se pose de savoir si la réalisation de tels faits suffit en soi pour qu'il puisse être question de « détournement de la finalité » et donc d'abus. Si tel est le cas, cette clause priverait de tout effet utile les exclusions décrites ci-avant. Si une entité ne réalise pas « des faits visés à l'article 4 constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3 § 3 », elle ne peut en toute hypothèse pas être frappée d'une interdiction administrative. *A contrario*, lorsqu'elle entre dans le champ d'application de l'avant-projet, parce qu'elle effectue des faits visés à l'article 4 constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3, il est prévu que les exclusions ne s'appliquent pas. Tel que libellé, l'article 3, § 2, alinéa 2, rend sans portée les exclusions prévues à l'alinéa 1^{er}.

Les auteurs de l'avant-projet devront réexaminer leur texte.

(iv) La liberté syndicale

45. Sous réserve des observations formulées ci-dessus concernant la différence de traitement des associations, il convient enfin d'attirer encore l'attention sur la liberté syndicale. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁴, la liberté d'association recouvre en effet également la liberté syndicale, notamment le droit de fonder des organisations syndicales et de s'y affilier en vue de la défense d'intérêts professionnels, ainsi que le droit de ces organisations à l'action collective pour protéger des intérêts professionnels. Cette protection découle de l'article 27 de la Constitution, de l'article 11 de la CEDH, de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 22 du PIDCP ainsi que des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne. De surcroît, tant les mesures administratives de suspension d'activités que de dissolution sont strictement prohibées par l'article 4 de la convention de l'OIT n° 87 'sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical', approuvée par la loi du 13 juillet 1951⁵⁵, qui stipule que « [l]es organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative ».

Comme l'a souligné le Conseil d'État dans ses avis 77.559/16 et 77.560/16 du 14 mai 2025⁵⁶, ces instruments visent non seulement à garantir l'exercice de la liberté syndicale mais se placent, également sur le plan des principes, dans une démarche de promotion de l'exercice de cette liberté et partant d'interdiction de toute mesure qui aboutirait à constituer directement ou indirectement un frein à cet exercice, sauf à pouvoir en justifier le caractère nécessaire et proportionné, dans une société démocratique, en vue d'atteindre un objectif légitime au sens de ces instruments. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné à cet égard que la liberté d'appréciation dont les États disposent pour restreindre la liberté d'association (syndicale) est plus limitée lorsqu'il est porté atteinte à la substance des activités syndicales⁵⁷.

Les « organisations syndicales reconnues ou représentatives » sont en principe exclues du champ d'application de ce dispositif par l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet. Toutefois, ces entités réintègrent le champ d'application lorsque, comme le prévoit l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet, elles détournent leur finalité apparente pour mener des activités menaçantes.

⁵⁴ Notamment : Cour eur. D.H., 2 juillet 2002, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* ; Cour eur. D.H. (Grande Chambre), 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie* ; Cour eur. D.H., 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* ; Cour eur. D.H. (Grande chambre), 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*.

⁵⁵ *M.B.* 16 janvier 1952.

⁵⁶ Avis C.E. 77.559/16 et 77.560/16 du 14 mai 2005 sur une proposition de loi 'visant à conférer la personnalité juridique aux syndicats', *Doc. parl.*, Chambre 2024-2025, n° 56-686/3, et 'relative à la personnalité juridique des organisations syndicales', *Doc. parl.*, Chambre 2024-2025, n° 56-372/3. Voir aussi : avis C.E. 73.413/1 et 73.414/1 du 7 mars 2024 sur une proposition de loi 'visant à définir la liberté de travailler' (*Doc. parl.*, Chambre 2023-24, n° 55-3229/002) (73.413/1) - une proposition de loi 'relative au droit d'action collective' (*Doc. parl.*, Chambre 2023-2024, n° 55-1746/002) (73.414/1).

⁵⁷ Cour eur. D.H., 8 avril 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*.

Les dispositions figurant dans l'avant-projet doivent être comprises à la lumière de l'importance particulière que la Cour européenne des droits de l'homme attache à la liberté syndicale, ce que reconnaît également la Cour constitutionnelle⁵⁸. Il va de soi que l'application de la loi à adopter aux organisations syndicales ne peut limiter davantage cette liberté⁵⁹.

B. La liberté de réunion

46. Diverses dispositions de l'avant-projet impliquent que la liberté de réunion peut également être affectée.

L'article 5 de l'avant-projet prévoit, parmi les mesures de police possibles, que le Roi peut prendre par arrêté délibéré en Conseil des ministres,

- l'interdiction d'exercer toute activité publique (telle que des réunions, y compris des manifestations), à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, a) ;
- la fermeture administrative temporaire des lieux spécifiquement utilisés pour les activités interdites (notamment les lieux de réunion), à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, c), et à l'article 5, § 2, d) ;
- l'interdiction d'exercer toute activité collective sous la dénomination de la société, l'association, le groupement ou sous toute identité apparentée (notamment des réunions, y compris des manifestations), à l'article 5, § 2, a), et à l'article 5, § 3, a) ;
- la fermeture administrative temporaire des lieux affectés majoritairement ou de manière déterminante aux activités interdites (notamment des lieux de réunion), à l'article 5, § 2, d), et à l'article 5, § 3, c).

L'article 4, 1^o, deuxième tiret, *in fine*, de l'avant-projet mentionne encore « la tenue ou l'encadrement d'événements publics à caractère haineux ou discriminatoire » comme étant l'une des activités pouvant donner lieu à l'application d'une interdiction administrative.

Ces dispositions peuvent avoir pour effet d'empêcher ou de rendre impossibles des rassemblements, des manifestations ou d'autres formes d'expression.

47. L'article 26 de la Constitution dispose :

⁵⁸ C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.27.2.

⁵⁹ En ce sens, le comité de la liberté syndicale indique ce qui suit : « 464. Les principes énoncés à l'article 3 de la convention n° 87 n'interdisent pas le contrôle de l'activité interne d'un syndicat lorsque cette activité viole des dispositions légales ou statutaires. Toutefois, il importe que le contrôle des activités internes d'un syndicat et l'adoption de mesures de suspension et de dissolution demeurent entre les mains des autorités judiciaires, et cela non seulement pour garantir une procédure impartiale et objective et pour assurer les droits de défense (qui ne peuvent être garantis pleinement que par une procédure judiciaire régulière), mais aussi pour éviter que les mesures adoptées par les autorités administratives ne paraissent arbitraires » (*Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, « La liberté syndicale », 5^e édition révisée, 2006).

« Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police. »

L'article 11 de la CEDH dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

L'article 21 du PIDCP dispose :

« Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui. »

Selon l'article 12.1 de la CDFUE :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politiques, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts ».

48. Dans la mesure où les mesures auraient un impact sur les rassemblements « en plein air », le Conseil souligne que celles-ci restent « entièrement » soumises aux lois de police en vertu de l'article 26, alinéa 2, de la Constitution, de sorte que l'interdiction de mesures préventives ne s'applique pas en l'espèce, ce qui ne signifie pas pour autant que le principe de proportionnalité puisse être ignoré.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité consacré par l'article 11 de la CEDH, le Conseil d'État pointe l'article 4, 3°, de l'avant-projet, duquel il ressort que toute mesure de police prise doit être « nécessaire et proportionné[e] » pour neutraliser la menace.

Enfin, le Conseil relève effectivement que la « fermeture administrative temporaire des lieux affectés majoritairement ou de manière déterminante aux activités interdites », prévue dans l'avant-projet, peut concerner des lieux affectés également au logement. Une telle mesure porterait atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale – éventuellement des autres habitants aussi – et ne peut ainsi s'appliquer que dans le respect des garanties prévues par l'article 15 de la Constitution relatif à l'inviolabilité du domicile et par l'article 8 de la CEDH relatif au droit au respect de la vie privée et familiale.

C. La liberté d'expression et la liberté de la presse

49. Diverses dispositions de l'avant-projet impliquent que la liberté d'expression peut être affectée.

L'article 4 de l'avant-projet mentionne ainsi parmi les activités pouvant donner lieu à une interdiction administrative :

- « la promotion active, la diffusion publique ou la mise à disposition du public, de manière directe ou indirecte, de contenus ou de messages justifiant, légitimant ou glorifiant des actes terroristes ou des organisations reconnues comme terroristes par l'Union européenne, ou de nature à créer un risque réel que de tels actes soient commis » (article 4, 1^o, premier tiret, b)) ;
- « l'incitation publique, répétée, à la discrimination, à la ségrégation, à la haine, à la violence, y compris lorsqu'elle prend la forme de la justification, de la légitimation ou de la diffusion publique active d'idéologies, de discours, de symboles ou de contenus visant, exprimant ou promouvant cette haine, cette discrimination ou cette ségrégation » (article 4, 1^o, deuxième tiret, a)).

L'article 5 de l'avant-projet mentionne en outre comme mesures de police possibles que le Roi peut prendre par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'interdiction d'utiliser des symboles, slogans ou moyens de communication de l'entité interdite (article 5, § 1^{er}, 1^o, b), article 5, § 2, b), et article 5, § 3, b)).

50. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 25 de la Constitution dispose :

« La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs ».

L'article 10 de la CEDH dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans

qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

L'article 19 du PIDCP dispose :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

L'article 20 du PIDCP dispose :

« 1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi.

2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ».

Selon l'article 11 de la CDFUE :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ».

51. Les mesures limitant la liberté d'expression ne peuvent être prises que quand une interdiction administrative a été adoptée à l'égard d'une association elle-même, ce qui implique que cette association remplisse les conditions de fond exposées à l'article 4 de l'avant-projet. Il ressort aussi de l'article 4, 3°, de l'avant-projet que toute mesure de police prise doit être « nécessaire et proportionné[e] » pour neutraliser la menace. Il convient néanmoins de formuler les observations suivantes concernant ces mesures.

52. En ce qui concerne la limitation, mentionnée à l'article 4, 1°, premier tiret, b), de l'avant-projet, concernant la diffusion de contenus ou messages en lien avec le terrorisme ou des organisations reconnues comme telles par l'Union européenne, le Conseil d'État observe que la notion de « justification » n'est pas explicitée, que ce soit dans le dispositif ou dans l'exposé des

motifs. Or, un tel terme pourrait être interprété de telle manière qu'il étendrait le champ d'application de l'avant-projet à, notamment, des travaux académiques ou journalistiques relatifs au terrorisme ou à une organisation déterminée, ce qui ne peut évidemment pas être considéré comme « nécessaire dans une société démocratique ».

53. En ce qui concerne la limitation mentionnée à l'article 4, 1^o, deuxième tiret, a), de l'avant-projet, le Conseil d'État pointe en outre l'arrêt n^o 40/2009 de la Cour constitutionnelle du 11 mars 2009, dans lequel la Cour a jugé que l'incrimination « d'incitation à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence, en raison de l'un des critères protégés », contenue dans l'article 20 la loi anti-racisme n'est compatible avec la liberté d'expression que quand une « intention particulière » est requise. La Cour a jugé ce qui suit :

« B.57. Le terme 'incitation' indique par lui-même que les actes incriminés vont au-delà de ce qui relève des informations, des idées ou des critiques. Le verbe 'inciter à', dans son sens courant, signifie 'entraîner, pousser quelqu'un à faire quelque chose'. Il ne peut y avoir incitation à la discrimination que si les propos tenus dans les conditions décrites à l'article 444 du Code pénal comportent un encouragement, une exhortation ou une instigation à une distinction qui ne peut être justifiée par les motifs de justification contenus dans la loi attaquée. L'incitation ne s'expliquera, dans ce cas, que par la volonté d'inciter à la haine ou à la violence, de telle sorte que les termes 'haine', 'violence' et 'discrimination' utilisés par la disposition attaquée désignent les degrés différents d'un même comportement. Étant donné que la 'ségrégation' peut être considérée comme une discrimination, il en va de même pour ce terme.

B.58. Les termes 'haine' et 'violence' ont un contenu suffisamment connu pour que chacun puisse raisonnablement savoir que les propos qu'il tient ou les écrits, images ou emblèmes qu'il diffuse tombent dans le champ d'application de la loi pénale. Ils permettent de distinguer l'expression d'une opinion, qui reste libre - même si elle est vive, critique ou polémique -, de l'incitation à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence qui n'est punissable que si est démontrée l'intention d'inciter à des comportements discriminatoires, haineux ou violents.

B.59. Il ressort enfin des travaux préparatoires qu'il s'agit d'une infraction intentionnelle : 'Conformément à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage (Cour d'Arbitrage n^o 157/2004, 6 octobre 2004, B.51), un 'dol spécial' est requis pour l'application de cette disposition. Dans le droit fil de l'arrêt de la Cour d'Arbitrage, il doit en d'autres termes être question d'une volonté particulière d'inciter à la discrimination, la haine ou la violence' (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2720/001, p. 61).

Cette infraction doit par conséquent être considérée comme requérant l'existence d'un dol spécial.

En raison de la portée qu'il convient de donner aux termes d'incitation, de discrimination, de ségrégation, de haine et de violence, il ne peut s'agir d'une infraction dont l'existence serait présumée dès lors que ses éléments matériels sont réunis. Au contraire, l'infraction exige que soit établi l'élément moral spécifique qu'impliquent les termes mêmes utilisés par la loi.

L'exigence d'une volonté particulière d'inciter à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence exclut que puissent être incriminés, en l'absence d'une telle incitation, les pamphlets; et il doit en être de même des plaisanteries, des caricatures, des opinions et de toute expression qui, faute du dol spécial requis, relève de la liberté d'expression. »

Bien que l'avant-projet à l'examen n'ait pas pour objet d'incriminer certains propos tenus, les considérations de la Cour peuvent aussi être pertinentes en l'espèce. En effet, il n'est pas plus admissible de prendre en considération, sur la base de l'article 4, 1^o, deuxième tiret, a), de l'avant-projet, des opinions qui ont été émises sans intention particulière et qui relèvent donc de la liberté d'expression, pour fonder une interdiction administrative prise au titre de mesure de police.

54. Enfin, en ce qui concerne l'interdiction « d'utiliser [l]es symboles, slogans ou moyens de communication » de l'entité interdite (article 5, § 1^{er}, 1^o, b), article 5, § 2, b), et article 5, § 3, b), de l'avant-projet), le Conseil d'État rappelle qu'il ressort de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 juillet 2008, dans l'affaire *Vajnai c. Hongrie* ⁶⁰, à laquelle le Conseil d'État a également fait référence dans l'avis 57.006/AG du 24 mars 2015 ⁶¹, que des symboles susceptibles de revêtir plusieurs significations ne peuvent être interdits que « si un besoin social clair, impérieux et précis le justifie. Aussi est-ce avec le plus grand soin que pareille mesure doit être adoptée, surtout lorsqu'elle vise des symboles polysémiques ⁶². »

D. Le droit de propriété

55. L'article 16 de la Constitution porte :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, porte en son premier alinéa :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

Selon l'article 17.1 de la CDFUE :

« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

Les garanties renfermées dans les deux premiers textes forment un ensemble indissociable, susceptible d'être combiné avec l'article 17.1 de la CDFUE lorsque celle-ci est

⁶⁰ Cour eur. D.H., 8 juillet 2008, *Vajnai c. Hongrie*, §§ 52-58.

⁶¹ Avis C.E. 57.006/AG du 24 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant le Code pénal en ce qui concerne le port, l'exhibition ou la possession et la diffusion d'uniformes, de drapeaux, d'insignes ou d'emblèmes de groupes djihadistes', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0782/002, observations 3.1 à 3.2.3.

⁶² Cour eur. D.H., 8 juillet 2008, *Vajnai c. Hongrie*, § 51.

applicable. Relèvent de leur champ d'application « toute ingérence dans le droit au respect des biens » et « toute réglementation de l'usage des biens »⁶³.

Toutefois, des restrictions au droit de propriété sont admissibles, conformément au second alinéa de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel (et, dans la mesure de son champ d'application, à l'article 17.1 de la CDFUE) :

« Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

56. Les mesures visées à l'article 5 de l'avant-projet – selon qu'elles concernent les personnes morales (paragraphe 1^{er}), les sociétés sans personnalité juridique (paragraphe 2) ou les associations de fait et groupements de fait (paragraphe 3) – et qui auraient été imposées sur la base de la considération qu'une de ces entités « soutient, d'une manière substantielle, répétée ou organisée, des faits visés à l'article 4 [de l'avant-projet] qui, pris dans leur ensemble et fondés sur des éléments concrets, constituent une menace grave et réelle, soit pour la sécurité nationale, en ce que ces faits visent à permettre, faciliter ou encourager le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme violents, soit pour la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, en ce que ces faits visent à inciter à la haine, à la discrimination ou à la ségrégation », semblent *a priori* cadrer avec le prescrit de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Premier Protocole additionnel.

La section de législation note d'ailleurs dans ce contexte que l'article 6 de l'avant-projet entoure le « gel administratif ciblé des fonds et ressources économiques » visé à l'article 5 de garanties spécifiques, en prévoyant qu'il peut seulement être imposé par le ministre sur la base d'« un rapport circonstancié » du CCRS, visé à l'article 11 de l'arrêté royal du 22 décembre 2020, et pour autant que ce « rapport circonstancié » indique que l'entité visée « exerce ou soutient des activités constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3 [de l'avant-projet] » (article 6, § 1^{er}, de l'avant-projet).

L'article 10, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit par ailleurs que les mesures de gel administratif « font l'objet d'un réexamen, à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre ou à la demande motivée des entités concernées [par le gel]. » À cet égard, lorsqu'une entité concernée par une mesure de gel administratif en demande le réexamen, il y a lieu d'assurer et de spécifiquement matérialiser par une rédaction appropriée du libellé de l'article 10, le fait que la « charge de la preuve » que cette mesure de gel ne se justifie plus « ne repose pas entièrement ou principalement » sur elle⁶⁴.

57. Pour ce qui est des autres mesures instaurées par l'avant-projet, et notamment celle visée à l'article 11, l'examen de leur incidence sur le droit de propriété se confond avec l'appréciation générale de leur admissibilité, effectuée ci-dessus, au regard des articles 26 et 27 de

⁶³ E.a. C. C., arrêt n° 142/2025 du 6 novembre 2025, B.11.3 et B.11.4.

⁶⁴ Voir sur ce point, par analogie, C. C., arrêt n° 142/2025 du 6 novembre 2025, B.19.2, *in fine*.

la Constitution, le second alinéa du Premier protocole additionnel de la CEDH (et, dans la mesure de son champ d'application, l'article 17.1 de la CDFUE) permettant, pour ce qui est du droit de propriété, des restrictions « nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ».

E. La liberté d'entreprendre

58. La liberté d'entreprendre est garantie par le Titre 3 du Livre II du CDE, qui est rédigé comme suit :

« Titre 3. - Liberté d'entreprendre

Art. II.3. Chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix.

Art. II.4. La liberté d'entreprendre s'exerce dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, ainsi que des lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs et des dispositions impératives. »

La CDFUE dispose en son article 16 :

« La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».

La liberté d'entreprendre consacrée par le CDE et par l'article 16 de la CDFUE doit aussi être lue en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la LSRI qui consacre la liberté de commerce et d'industrie ⁶⁵.

Ainsi que le mentionne l'article II.4 précité du CDE, la liberté d'entreprendre n'est pas absolue et s'exerce « dans le respect (...) des lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs et des dispositions impératives. » Lorsqu'une entreprise soutient, d'une manière substantielle, répétée ou organisée, des faits visés à l'article 4 de l'avant-projet qui, « pris dans leur ensemble et fondés sur des éléments concrets, constituent une menace grave et actuelle : 1° soit pour la sécurité nationale en ce que ces faits visent à permettre, faciliter ou encourager le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme violents ; 2° soit pour la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, en ce que ces faits visent à inciter à la haine, à la discrimination ou à la ségrégation » (article 3, § 3, de l'avant-projet), ladite entreprise « peut être interdite » (*ibidem*). À ce titre, l'appréciation de la mesure d'interdiction, en ce qu'elle serait dirigée contre une entreprise et aurait donc une incidence sur la liberté d'entreprendre, se confond avec l'appréciation générale

⁶⁵ Voir C.C., arrêt n° 142/2025 du 6 novembre 2025, B.12.2, C.C., arrêt n° 150/2017 du 21 décembre 2017, B.11.4. et B.11.5., et avis C.E. 66.858/1 et 66.859/1 du 24 janvier 2020 sur une proposition de loi 'portant des dispositions diverses relatives au paiement de la facture et modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur' (66.858/1) et sur des amendements sur la proposition de loi 'portant des dispositions diverses relatives au paiement de la facture et modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur' (66.859/1), *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-267/6, observation 4.2.

de l'admissibilité de cette mesure avec les articles 26 et 27 de la Constitution, effectuée ci-dessus ; il peut y être renvoyé.

III. Les garanties en cas de qualification supplémentaire en tant que peine

A. La qualification en tant que peine

59. Indépendamment de la qualification en droit interne, de mesure de police administrative générale ou spéciale, la section de législation tient à souligner qu'il faut également être attentif à la qualification autonome qui est donnée à la notion pénale dans les normes supranationales, en particulier à l'article 6 de la CEDH. Comme la section de législation l'a également observé dans son avis 72.195/AV⁶⁶, pour la qualification en tant que sanction pénale au sens de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la Convention, les critères dits « Engel » sont appliqués⁶⁷ : si (1) selon sa qualification en droit interne, la mesure a un caractère pénal ou (2) s'il ressort de la nature de l'infraction, c'est-à-dire de la portée générale et du caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale, ou encore (3) s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif. Ces critères sont alternatifs et non cumulatifs. Lorsqu'aucun critère n'apparaît décisif à lui seul, une approche cumulative est possible⁶⁸. En ce qui concerne le deuxième critère, à savoir l'appréciation de la nature même de l'infraction en cause, la Cour européenne des droits de l'homme prend en compte l'étendue du cercle de personnes auxquelles est adressée la règle transgressée, le type et la nature des intérêts protégés, ainsi que l'existence d'un objectif de dissuasion et de répression⁶⁹.

Il en résulte que la qualification en droit interne n'est pas déterminante : même si le régime prévu par l'avant-projet de loi n'est pas considéré comme pénal sur le plan interne, certaines mesures, selon leur caractère préventif, leur sévérité et leur durée (éventuellement indéterminée), pourraient néanmoins relever de la notion pénale au sens de l'article 6 de la CEDH, comme l'a souligné la section de législation dans son avis 72.195/AG précité.

60. Pour déterminer si certaines mesures peuvent relever de la notion autonome d'accusation en matière pénale visée à l'article 6 de la CEDH, il convient notamment d'examiner le champ d'application du dispositif en projet. Celui-ci couvre un éventail d'entités dotées ou non de la personnalité juridique, ainsi que des groupements de fait (article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet). Comme il a été indiqué ci-dessus (observation 39), certaines entités sont toutefois exclues, sauf si elles détournent leurs finalités déclarées ou reconnues pour réaliser des faits visés par l'avant-projet et constituant une menace grave et actuelle (article 3, § 2, de l'avant-projet).

⁶⁶ Avis 72.195/2/AG donné le 12 décembre 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/1, observation 18.

⁶⁷ Voir, en ce sens, également, C.C., 6 novembre 2025, n° 142/2025, B.5.2.

⁶⁸ Cour eur. D.H. (Grande Chambre), 3 novembre 2022, *Vegotex International S.A. c. Belgique*, § 67.

⁶⁹ Cour eur. D.H., 30 juin 2020, *Saqueti Iglesias c. Espagne*, § 25.

Bien que les mesures ne visent pas à réprimer ou sanctionner des infractions pénales, la description des comportements qui peuvent donner lieu à l'adoption de ces mesures s'inspirent, sur différents points, de notions issues du droit pénal, telles que la participation à des actes de violence, de terrorisme, à des crimes contre l'humanité, à l'incitation à la haine et à la violence (voir également observation 70). Il y a toutefois lieu d'observer, concernant la nature des intérêts protégés, que ces mesures ont principalement pour objet de neutraliser une menace grave et actuelle, lorsque des éléments concrets démontrent que des faits sont commis ou soutenus de manière substantielle, répétée ou organisée, qui portent atteinte à la sécurité publique, à la sécurité nationale ou à la démocratie constitutionnelle. L'existence de faits punissables ou d'antécédents pénaux ne constitue pas en soi une justification pour l'adoption des mesures, mais doit toujours être mise en relation avec la menace à combattre. Les éléments concrets visés sont reproduits dans une analyse détaillée du CCRS (article 11 de l'avant-projet), laquelle peut conduire à la décision d'imposer une ou plusieurs interdictions administratives.

Les mesures qui peuvent être décidées sont diverses par leur nature et peuvent également être imposées en même temps. Il peut s'agir de l'interdiction d'exercer une activité, de l'interdiction d'utiliser des symboles, des slogans ou des moyens de communication, de la fermeture administrative temporaire et du gel administratif des biens. Dans un nombre limité de cas, il peut aussi s'agir de la dissolution administrative d'une personne morale. Pour la fermeture administrative, il est explicitement prévu qu'elle est temporaire, bien qu'aucune durée ni réexamen temporel ne soit fixé. Pour le gel administratif, il est prévu qu'il fait l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers et au moins une fois par semestre ou à la demande motivée des entités concernées (article 10 de l'avant-projet).

Sur la base de ce qui précède, il n'est pas certain, mais il n'est pas non plus totalement exclu que certaines mesures, en particulier lorsqu'elles sont imposées en même temps, puissent, en raison de leur sévérité et de leur durée, relever de la notion pénale au sens de l'article 6 de la CEDH. Si tel était le cas, cela signifierait que des garanties et principes spécifiques sont applicables, tels que la présomption d'innocence, l'organisation d'une procédure tendant notamment au respect des droits de la défense des intéressés, le caractère personnel de la peine et l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction.

B. Le principe de légalité matérielle

61. Dans la mesure où la mesure de police administrative doit également être qualifiée de mesure pénale au sens de l'article 6 de la CEDH, le principe de légalité matérielle prévu à l'article 7 de la CEDH et à l'article 15 du PIDCP doit également être respecté ⁷⁰.

La Cour européenne des droits de l'homme souligne que l'article 7 de la CEDH, « élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention » en tant que protection effective contre l'arbitraire. L'article exige en outre qu'« [i]l consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des

⁷⁰ Cass., 21 octobre 2014, R.G. P.14.0367.N, A.C., 2014/10, n° 626.

peines ». Il en ressort que « la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment ». Cette condition est remplie lorsque le citoyen peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente, ce qui est punissable et quelles peines sont applicables.

Conformément à ce qui a été observé aux points 30 à 33 concernant la prévisibilité et la clarté de l'avant-projet, certaines dispositions ne satisfont pas aux exigences de clarté et de prévisibilité raisonnable, spécialement au regard du principe de légalité en matière pénale.

Dès lors, en vue du respect de ce principe de légalité et des exigences de l'article 7 de la CEDH, l'avant-projet doit être adapté afin que les critères d'application de l'interdiction administrative soient cohérents et clairs, que les notions pertinentes soient définies de manière telle que les entités et les personnes puissent prévoir raisonnablement quels actes font l'objet de l'interdiction, et que la prévisibilité des mesures soit garantie.

C. Le principe *non bis in idem*

62. Si les mesures précitées sont effectivement analysées comme des peines au sens de l'article 6 de la CEDH, il faut également tenir compte de l'application du principe *non bis in idem* dans le rapport entre la répression administrative et la répression judiciaire. En effet, selon ce principe, notamment garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH, nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné. Il ressort de la jurisprudence que le caractère préventif ou (partiellement) répressif, la cohérence temporelle et la sévérité de la mesure semblent être des éléments déterminants pour évaluer l'application de ce principe.

À l'article 4 du Protocole n° 7 précité, la notion de poursuite pénale ou de sanction pénale est interprétée de la même manière que la notion d'« accusation en matière pénale » à l'article 6, alinéa 1, de la CEDH.

Ainsi que l'a déjà fait observer le Conseil d'État dans son avis n° 72.195/2/V ⁷¹:

« Il ressort en tout cas de la jurisprudence récente, tant de la Cour européenne des droits de l'homme ⁷² que de la Cour de Justice ⁷³, qu'il existe une certaine marge, sous certaines conditions, pour une répression par la combinaison de sanctions pénales classiques et d'autres mesures revêtant un caractère pénal. Même si la règle « *una via* », où à un stade précis le choix se porte sur une seule voie de répression, emporte clairement la préférence, le législateur est autorisé à inscrire des sanctions tant pénales qu'administratives dans la loi et à permettre des procédures parallèles qui offrent une réponse intégrée et cohérente à une conduite sociale. Dans l'hypothèse où les deux voies seraient également suivies, il

⁷¹ Avis 72.195/2/AG donné le 12 décembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 15 janvier 2024 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/1, observation 23.

⁷² Note de bas de page 17 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*.

⁷³ Note de bas de page 18 de l'avis cité : C.J.U.E. (Grande Chambre), 20 mars 2018, *Menci* ; C.J.U.E. (Grande Chambre), 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate*.

appartient au (deuxième) juge de vérifier si le principe non bis in idem est applicable et a éventuellement été violé⁷⁴.

Selon cette même jurisprudence, le législateur qui ne choisit pas une procédure à voie unique doit développer un système intégré permettant de traiter d'une manière cohérente, prévisible et proportionnée différents aspects des violations réprimées au moyen de procédures qui présentent un lien matériel et temporel suffisamment étroit.

Pour apprécier l'applicabilité et la violation ou non du principe « non bis in idem », le juge doit tenir compte des critères développés dans la jurisprudence citée. Le législateur doit également en tenir compte pour élaborer un système de répression à double voie. Ces critères sont la complémentarité des objectifs des différents régimes de sanction, la prévisibilité de l'application parallèle des procédures de sanction, l'harmonisation des procédures de sanction grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes et la proportionnalité des sanctions, devant permettre de prendre en compte la sanction précédente dans l'appréciation de la sanction ultérieure⁷⁵. La cohérence temporelle entre les deux procédures revêt également une importance essentielle. »

À supposer que les mesures concernées soient considérées comme ressortissant à la « matière pénale » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH, il appartient aux auteurs de l'avant-projet de prendre également ces critères en considération pour élaborer les procédures de répression⁷⁶.

L'avant-projet ne contient actuellement aucune disposition explicite garantissant l'articulation entre la répression administrative et la répression judiciaire, ni de dispositif assurant que les sanctions administratives déjà imposées soient prises en considération par les autorités compétentes lors de l'imposition d'une sanction ultérieure. Il manque également une disposition prévoyant expressément qu'un acquittement judiciaire ultérieur, dans la mesure où cet acquittement porte sur les faits à la base de la sanction administrative (par exemple parce que ces faits n'ont pas été établis), puisse entraîner le réexamen ou la levée de la sanction administrative antérieure.

Les auteurs de l'avant-projet seraient dès lors bien avisés d'inclure un dispositif légal explicite qui règle à la fois la coordination et l'échange d'informations entre les autorités concernées, ainsi que les effets juridiques d'une décision judiciaire ultérieure, afin d'éviter un

⁷⁴ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Voir également C.C., 6 décembre 2000, n° 127/2000, dans lequel la Cour constitutionnelle admet qu'un seul fait constitue une infraction à deux normes (une fédérale et une régionale), mais estime qu'il appartient au juge chargé d'apprécier si les préventions sont établies d'éviter que la règle « non bis in idem » soit violée (B.12.4).

⁷⁵ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Voir également l'avis 64.229/1-2-3-4 donné le 14 novembre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 11 juin 2020 'visant à adapter divers codes fiscaux à la loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social', observations générales concernant le principe « Una via », observation n° 2.3 (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3515/005, pp. 247 à 249) et l'avis 64.535/3 donné le 10 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le kaderdecreet du 22 mars 2019 de la Communauté flamande et de la Région flamande 'Bestuurlijke handhaving', n° 17.5.3 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1825/1, p. 393).

⁷⁶ Voir également dans le même sens Cour eur. D.H., *C.Y. c. Belgique*, 14 novembre 2023, n° 19961/17, §§ 57 à 59.

cumul de sanctions ou une double répression et d'assurer le respect du principe de proportionnalité ⁷⁷.

IV. Les garanties en matière de bonne administration de la justice

63. Étant donné que les mesures de police administrative prévues par l'avant-projet touchent à plusieurs droits fondamentaux garantis par la CEDH, l'article 13 de la Convention s'applique. Ce dernier dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Pour autant que la mesure de police administrative puisse être qualifiée de sanction pénale au sens de l'article 6, alinéa 2, de la CEDH, ou dans la mesure où elle concerne des « droits et obligations de caractère civil » au sens de cet article 6, alinéa 1^{er} ⁷⁸, il doit également être satisfait aux garanties en matière de droit à un procès équitable prévues par l'article 13 de la CEDH.

La protection juridique requise par ces articles 6 et 13 de la CEDH n'implique pas nécessairement, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que la mesure doive être imposée par un juge pénal. Il ressort toutefois de cette jurisprudence que la personne concernée a droit « à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi » ⁷⁹. Et si la mesure constitue une accusation en matière pénale, il doit s'agir d'un juge disposant d'un pouvoir de pleine juridiction, capable « d'offrir une protection juridictionnelle effective, dans le respect des droits de la défense » ⁸⁰.

64. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, il ressort de l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet qu'un recours en annulation, et éventuellement un recours en suspension, est ouvert devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif, « conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'État », contre l'arrêté royal visé à l'article 12, alinéa 1^{er}.

Selon l'exposé des motifs, le droit au recours juridictionnel effectif contre la décision d'interdiction administrative est ainsi consacré, conformément à l'article 13 de la CEDH et à la jurisprudence constante du Conseil d'État.

⁷⁷ Voir également, à propos de cette coordination, *infra*, les observations 73 à 75.

⁷⁸ Par exemple dans le cas de contestations qui peuvent surgir en matière de droit à la propriété.

⁷⁹ C.E., 21 avril 2022, n° 253 540, point 18.

⁸⁰ Cour eur. D.H., 13 février 2003, *Chevrol c. France*, Cour eur. D.H., 4 mars 2004, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, §§ 26-27 ; Cour eur. D.H., 11 juillet 2023, *European air transport Leipzig GMBH c. Belgique*, §§ 60-64 et 67.

65. Selon une jurisprudence constante, le Conseil d'État dispose de la juridiction requise puisqu'il statue tant sur les points de fait que de droit du litige et qu'il doit examiner l'exactitude, la pertinence et la recevabilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée. En outre, il peut également apprécier la proportionnalité de la décision au regard des faits, comme l'exige l'article 6 de la CEDH⁸¹. L'article 6 de la CEDH n'exige pas que le Conseil d'État, en tant que juridiction compétente, doive pouvoir substituer sa décision à celle de l'administration⁸².

Bien que l'avant-projet prévoie explicitement qu'un recours en suspension distinct puisse être introduit en plus du recours en annulation, l'article 6, alinéa 1^{er}, de la CEDH n'exige pas que ce recours ait un effet suspensif automatique. Il faut toutefois veiller à ce qu'une décision qui a été exécutée avant qu'un juge ait pu se prononcer dans le cadre d'un recours, soit mise en œuvre dans des limites raisonnables, afin de tenir compte des différents intérêts en jeu⁸³.

66. En règle générale, une association de fait est en principe dépourvue de la capacité juridique requise pour agir devant le Conseil d'État, et ce même si elle s'est donné pour objet la défense des intérêts collectifs de ses membres.

À titre exceptionnel, elle peut néanmoins attaquer valablement un acte administratif par la voie d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, à savoir : 1) lorsque le législateur l'a prévu ; ou 2) dans les cas nettement déterminés par la jurisprudence, notamment dans la mesure où elle est reconnue par l'autorité et associée au fonctionnement du service public, et où l'intérêt qu'elle défend est lié à son implication dans le fonctionnement de l'autorité, par exemple pour la sauvegarde des prérogatives et compétences qui lui ont été reconnues⁸⁴.

L'accès au Conseil d'État admis par la jurisprudence pour les associations de fait ne peut trouver à s'appliquer dans le cadre d'un recours en annulation introduit par un groupement de fait auquel une interdiction administrative a été imposée.

La question se pose dès lors de savoir si l'article 15 de l'avant-projet est une disposition qui règle la faculté pour les associations ou groupements de fait (par exemple un parti politique faisant face à une interdiction administrative) de former un recours en annulation devant le Conseil d'État. Le cas échéant, la question se pose en outre de savoir si cet accès ne risque pas de se trouver hypothéqué si l'exception de la représentation de l'association ou du groupement de fait est invoquée. Les auteurs de l'avant-projet doivent faire la clarté sur ce point.

67. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet dispose, pour sa part, que « la suppression de la personnalité juridique ne prend effet qu'au moment de la désignation du ou des liquidateurs par le juge de l'entreprise ». Selon le commentaire de cet article, « [j]usque-là, la

⁸¹ Cour eur. D.H., 22 novembre 1995, *Bryan c. Royaume-Uni*, § 44 ; Cour eur. D.H., 21 juillet 2011, *Sigma Radio Television Ltd c. Chypre*, § 153 ; Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, *SA Patronale Hypothécaire c. Belgique*, § 46-48.

⁸² C.E., 1^{er} mars 2024, n° 259.009, point 12 ; C.E., 12 juin 2025, n° 263.587, point 20.

⁸³ Cour eur. D.H., 23 juillet 2002, *Janosevic c. Suède*, §§ 107-108.

⁸⁴ Voir par exemple C.E., 30 juin 2020, n° 247.948 ; C.E., 29 juillet 2022, n° 254.302.

personne morale reste juridiquement existante » et, dès lors, cela « garantit la continuité juridique nécessaire à la protection des droits en cause ». Le dispositif n'impose toutefois pas au juge de l'entreprise de veiller à ce que la désignation du ou des liquidateurs n'intervienne qu'après l'épuisement du délai de recours visé à l'article 15 de l'avant-projet, au risque d'entraver ainsi sérieusement le droit au recours effectif de l'entité concernée⁸⁵. Le dispositif de l'avant-projet sera revu en conséquence⁸⁶.

68. Par ailleurs, l'article 15 de l'avant-projet précise que l'arrêté royal visé à l'article 12, alinéa 1^{er}, peut faire l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État. L'absence de certitude quant à la portée réelle d'une telle disposition est source d'insécurité juridique.

L'arrêté royal visé à l'article 12, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet est, s'agissant d'un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, nécessairement susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation. Il en va d'ailleurs de même de la décision de gel des avoirs, visée à l'article 6 de l'avant-projet, ou du refus d'octroi de la dérogation prévue à l'article 8.

À cet égard, l'on ne comprend pas bien si l'intention des auteurs de l'avant-projet serait de limiter la possibilité de recours aux seuls arrêtés royaux visés à l'article 12, alinéa 1^{er} de l'avant-projet, ou à tout le moins de déroger, s'agissant de cet arrêté royal spécifique, aux règles de procédure applicables aux procédures en annulation devant le Conseil d'État⁸⁷.

L'article 15, alinéa 2, fixe en effet un délai de recours de 60 jours « à compter, selon le cas, de sa notification à l'entité concernée ou, à défaut, de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle vaut notification conformément à l'article 12, alinéa 3 ». Selon l'article 12, alinéa 4 (et non alinéa 3), « l'arrêté royal portant exécution de cette décision est publié au *Moniteur belge* et notifié à l'entité concernée ». Selon l'article 12, alinéa 5, « à défaut de notification effective, cette publication vaut notification ». Or, la notion de « notification effective » n'est pas définie dans l'avant-projet, et est partant source d'insécurité juridique, alors que cette notion conditionne l'accès au juge.

Selon l'exposé des motifs, « ce mécanisme prévient les risques de vide juridique ou de stratégie d'évitement de la notification, tout en assurant que l'entité interdite dispose d'un délai

⁸⁵ L'on soulignera notamment que, même à admettre que l'entité puisse introduire un recours après la liquidation, à partir du moment où l'entité est mise en liquidation, seul le liquidateur pourrait encore introduire un recours pour contester la mesure d'interdiction administrative privant ainsi l'entité de la possibilité d'introduire, sur le fondement de sa propre appréciation de l'opportunité de le faire, un recours (art. 2 :87, §2, al. 1^{er}, du CSA). De la même manière, en cas de gel des avoirs, la possibilité de d'introduction d'un recours pourrait être largement entravée par la nécessité d'obtenir un accord du ministre de Finances s'agissant de la prise en charge des honoraires d'avocat. Ceci est d'autant plus vrai que, d'une part, le Ministre dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant au caractère « raisonnable » des honoraires et qu'il n'est soumis à aucun délai pour prendre sa décision et, d'autre part, que l'entité ne pourrait avancer les frais relatifs à son recours en bénéficiant des fonds tiers puisqu'une telle mise à disposition placerait le prêteur en opposition avec l'article 7 du projet.

⁸⁶ Voir également observation 82.

⁸⁷ S'il s'agit effectivement de réformer la procédure de recours devant le Conseil d'État, l'avant-projet ne peut pas être adopté en suivant la procédure prévue à l'article 74 de la Constitution.

raisonnable et prévisible pour exercer son droit de recours ». La section de législation n'aperçoit pas, d'une part, quel pourrait être le vide juridique à éviter. S'agissant d'un éventuel « évitement » de la notification, d'autre part, il convient de souligner que l'article 4, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' règle déjà la question du point de départ du délai de recours en annulation, en ce compris dans l'hypothèse où le requérant refuserait un pli recommandé. L'avant-projet dérogerait donc aux règles habituelles de procédure devant le Conseil d'État⁸⁸ sans que cela ne semble être l'intention des auteurs de l'avant-projet, l'exposé des motifs ne le précisant pas.

Plus fondamentalement, le double point de départ du délai prévu par l'avant-projet est source d'insécurité juridique puisqu'il suppose de déterminer, *a posteriori*, que la notification n'a pas été « effective » de sorte que le point de départ du délai serait rétroactivement fixé à la publication de l'arrêté royal⁸⁹.

Enfin, la note au Conseil des ministres précise que « sera également développé » entre la première et la deuxième lecture « la possibilité d'un recours de plein contentieux au nom du Conseil d'État ». À défaut de connaître la portée et les modalités d'un tel recours, la section de législation ne peut se prononcer adéquatement à propos des garanties juridictionnelles entourant les mesures d'interdiction administrative⁹⁰.

V. Prerogatives des autorités judiciaires

69. Il va enfin de soi que les mesures de police qui peuvent être prises sur la base des dispositions en projet ne peuvent porter atteinte à la compétence qui revient au ministère public, en vertu de la Constitution, de poursuivre les auteurs d'infractions (article 151, § 1^{er}, de la Constitution) et à la compétence qui revient aux juridictions pénales de les juger (article 40 de la Constitution).

À cet égard, la section de législation estime nécessaire d'attirer l'attention sur les points suivants.

70. Selon l'article 3, § 3, de l'avant-projet, une entité peut être interdite lorsqu'elle effectue ou soutient, de manière substantielle, répétée ou organisée, des faits visés à l'article 4 de l'avant-projet, lesquels, pris dans leur ensemble et fondés sur des éléments concrets, constituent une menace grave et actuelle soit pour la sécurité nationale, en ce que ces faits visent à permettre,

⁸⁸ L'on soulignera également qu'en précisant que le délai de recours est de 60 jours, le projet pourrait s'écarter des lois coordonnées si celles-ci prévoyaient ultérieurement un autre délai de recours en annulation.

⁸⁹ À noter en outre que, selon la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, même si un requérant a pris connaissance de l'acte attaqué par un autre biais auparavant, s'il y a ensuite eu publication au *Moniteur belge*, « l'autorité administrative reconnaît l'utilité publique de cette publication et, partant, son caractère obligatoire. En pareil cas, c'est la publication qui fait courir le délai de recours » (voy. notamment C.E., arrêts n^{os} 244.206 à 244.221 du 5 avril 2019 ; C.E., arrêt n^o 263.614 du 17 juin 2025).

⁹⁰ Au demeurant, il est à supposer que l'intention des auteurs de l'avant-projet n'est pas de cumuler deux voies de recours, l'une en annulation l'autre de pleine juridiction, de sorte que la cohérence de l'avant-projet n'apparaît pas.

faciliter ou encourager le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme violents, soit pour la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, en ce que ces faits visent à inciter à la haine, à la discrimination ou à la ségrégation.

L'article 4, 1^o, de l'avant-projet énumère les faits qui sont susceptibles d'entraîner l'imposition d'une interdiction administrative lorsqu'ils sont attribuables à l'entité et que les autres conditions de fond sont également réunies. Un grand nombre de ces faits sont passibles de poursuites pénales.

En ce qui concerne les faits énumérés à l'article 4, 1^o, premier tiret, de l'avant-projet, il peut notamment être renvoyé aux incriminations visées au titre I *ter* (« Des infractions terroristes ») du livre II du Code pénal (voir également le chapitre 1^{er} (« Le terrorisme ») du titre 4 (« Les infractions contre la sécurité publique ») du nouveau Code pénal, qui n'est pas encore entré en vigueur, en particulier à l'article 376, alinéa 2, qui érige en infraction l'apologie du terrorisme), à la loi du 29 juillet 1934 'interdisant les milices privées' (voir aussi les articles 394 à 397 du nouveau Code pénal) et à l'article 135*bis* du Code pénal (voir également l'article 546 du nouveau Code pénal). En ce qui concerne les faits énumérés à l'article 4, 1^o, deuxième tiret, de l'avant-projet, il peut par ailleurs être renvoyé, notamment, aux incriminations figurant dans la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie', dans la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et dans la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes' (voir également la section 1^{re} (« Les infractions relatives à la répression de la discrimination, des incitations à la haine et du négationnisme ») du chapitre 7 du titre 3 du livre II du nouveau Code pénal).

71. Afin de se conformer au principe de la séparation des pouvoirs, l'avant-projet ne peut avoir pour effet de conférer au Roi, lors de la prise de mesures de police, et au Conseil d'État, section du contentieux administratif, lors de l'appréciation de leur régularité, la compétence de déclarer établies ou non, dans leur qualification pénale, les infractions qui fondent l'interdiction administrative ⁹¹.

72. En l'espèce, les mesures à prendre ne sont certes pas qualifiées de sanctions administratives, mais bien de mesures de police administrative. Bien qu'un cumul entre une sanction pénale et une mesure de police générale ou spéciale ne soit pas exclu, il n'appartient ni au Roi, lors de l'imposition d'une telle mesure, ni ensuite au Conseil d'État, section du contentieux administratif, de déclarer les faits établis dans leur qualification pénale. Dans le cadre du maintien de la police générale ou spéciale, ces faits ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où, appréciés dans l'ensemble des faits admissibles ⁹², ils « constitu[ent] une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale [...] ou pour les fondements de l'ordre démocratique et

⁹¹ Voir dans le même sens l'avis C.E. 52.522/AG du 19 février 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-809/8, observation 38.

⁹² Voir à cet égard l'observation 23 ci-dessus.

constitutionnel »⁹³. Cette constatation ne peut, en tant que telle, porter en aucun cas atteinte au principe de la présomption d'innocence en matière pénale⁹⁴, ni à la compétence du ministère public d'engager des poursuites pénales, ni à la compétence du juge de prononcer une condamnation ou un acquittement.

À cet égard, le Conseil d'État rappelle également que l'obligation de dénonciation prévue à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, qui incombe à toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, demeure applicable.

73. L'article 13, § 5, de l'avant-projet précise que l'application de la loi en projet s'exerce sans préjudice de l'action pénale et des enquêtes judiciaires qui peuvent être engagées ou poursuivies à l'encontre des faits sous-jacents à la mesure d'interdiction administrative, les principes et garanties propres à la procédure pénale demeurant pleinement applicables.

Ce faisant, le dispositif traduit l'intention exprimée par les auteurs dans l'exposé des motifs d'inscrire les mesures de police administrative prévues par l'avant-projet dans une logique de complémentarité et non de substitution de ces mesures par rapport aux éventuelles actions judiciaires qui pourraient être engagées et qui se cumuleraient le cas échéant aux interdictions administratives déjà prises.

Deux dispositions de l'avant-projet tendent à assurer la complémentarité ainsi recherchée.

S'agissant du gel administratif ciblé de fonds et ressources économiques, l'article 6, § 2, de l'avant-projet prévoit que le ministre statue « après concertation avec l'autorité judiciaire compétente, sans porter atteinte aux procédures judiciaires en cours ». Le paragraphe 1^{er} de la même disposition précise que cette mesure ne peut être adoptée que sur la base d'un rapport circonstancié du CCRS indiquant que la personne morale, la société sans personnalité juridique, l'association de fait ou le groupement de fait exerce ou soutient des activités constituant une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3, de la loi en projet.

⁹³ Comparer également avec l'article 3, § 3, de l'avant-projet : « des faits [...], qui, pris dans leur ensemble et fondés sur des éléments concrets, constituent une menace grave et actuelle : soit pour la sécurité nationale, en ce que ces faits visent à permettre, faciliter ou encourager le terrorisme, l'extrémisme ou le radicalisme violents; soit pour la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, en ce que ces faits visent à inciter à la haine, à la discrimination ou à la ségrégation. »

⁹⁴ Il découle du principe de la présomption d'innocence qu'aucune autorité ne peut affirmer qu'une personne a commis une infraction « avant que sa culpabilité ait été établie par un "tribunal" » (arrêt de la Cour eur. D.H. du 18 mars 2010, *Kouzman c. Russie*, cité dans l'avis C.E. 59.402/2 du 15 juin 2016).

S'agissant de l'interdiction administrative qui fait l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre, il est prévu à l'article 12, alinéa 2, de l'avant-projet que « l'administration informe sans délai le parquet compétent », une fois l'arrêté royal adopté.

Aux termes de l'article 11 de l'avant-projet, l'interdiction administrative est adoptée sur la base d'une analyse circonstanciée émanant du CCRS. Lorsque le ministre envisage de prendre une telle mesure, il est toutefois prévu que l'administration notifie à l'entité concernée une intention motivée d'interdiction, accompagnée des éléments qui justifient la mesure afin de permettre à ladite entité de faire valoir son point de vue, de consulter le dossier administratif et le cas échéant de solliciter une audition.

74. Compte tenu de ce que l'adoption de mesures de police administrative repose sur des faits qui peuvent être constitutifs d'infractions pénales, les garanties procédurales prévues par l'avant-projet doivent se concilier avec l'impératif prioritaire qui, comme il est rappelé ci-dessus, s'attache aux prérogatives reconnues aux autorités judiciaires telles qu'elles résultent de l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution ⁹⁵.

Dans ce sens, l'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur le fait que le principe de complémentarité qu'ils entendent mettre en œuvre entre le dispositif en projet et les prérogatives des autorités judiciaires doit permettre d'assurer que le ministère public soit en mesure de s'opposer à l'adoption d'une mesure ou à la communication du projet de celle-ci auprès de l'entité concernée et ce, pour des motifs liés au secret de l'information et de l'instruction ainsi qu'à la nécessité de garantir leur effectivité.

L'article 12, alinéa 2, de l'avant-projet pose à cet égard une importante difficulté dans la mesure où il prévoit une communication de la mesure prise au parquet compétent, une fois l'arrêté royal adopté, au terme de la procédure dont le caractère contradictoire est assuré. Il ne laisse de la sorte pas la possibilité au Ministère public d'éventuellement s'opposer à l'adoption de la mesure en question alors que celle-ci pourrait avoir des conséquences sur le secret de l'information et de l'instruction.

75. Le dispositif sera revu en tenant compte de la présente observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

76. Les observations particulières qui suivent sont formulées sous la réserve des importantes observations générales qui précèdent.

⁹⁵ En ce sens, l'avis 72.195/2/AG du 12 décembre 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/1, particulièrement les points IV.3 et VI.

Article 2

77. Au 2°, est définie la notion de « gel administratif ciblé »⁹⁶. La section de législation ne perçoit pas s'il s'agit d'une mesure d'interdiction administrative, soumise aux règles y applicables, ou d'une autre catégorie de mesures.

En effet, l'interdiction administrative n'est pas définie à l'article 2, ce qui laisse croire que le gel administratif ciblé est une notion spécifique. Néanmoins, l'article 4 fixe les conditions permettant de prononcer une mesure d'interdiction administrative, tandis que l'article 5 liste ces mesures. Au sein de cette liste figure notamment le gel administratif ciblé⁹⁷, ce qui laisse accroire qu'il s'agit d'une mesure d'interdiction administrative.

Les articles 6 à 10 de l'avant-projet encadrent cependant la procédure de gel administratif ciblé tandis que les titres VII et VIII encadrent la procédure d'interdiction administrative en général. Il n'apparaît à cet égard pas clairement si le gel administratif ciblé est une mesure spécifique ou une interdiction administrative à laquelle s'appliqueraient également les titres VII et VIII. Cette clarification est cependant essentielle puisque, s'agissant par exemple du traitement de données à caractère personnel, celui-ci est justifié uniquement au regard de la mise en œuvre des mesures d'interdictions administratives et ne concernerait donc pas le gel administratif ciblé s'il fallait considérer qu'il s'agit d'une notion distincte de l'interdiction administrative.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront à clarifier l'articulation entre les deux notions.

Article 3

78. L'article 3, § 2, 4°, de l'avant-projet exclut du champ d'application de la loi les personnes morales de droit public « dans le cadre de l'exercice de missions d'intérêt général qui leur sont légalement confiées ». Une telle formulation semble supposer que des personnes morales de droit public pourraient être amenées à exercer des missions sans lien avec l'intérêt général. Plus fondamentalement, une telle exclusion n'aurait de sens que si les personnes morales de droit public entraient initialement dans le champ d'application de l'avant-projet. Or, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet précise que sont visées les « entités définies à l'article 2, 1° ». L'article 2, 1°, a), de l'avant-projet désigne les entités comme étant « les personnes morales, à l'exception des personnes morales de droit public, visées aux articles 1:5, §§ 2 et 3, 1:6, §2, et 1:7 du Code des sociétés et des associations ».

⁹⁶ Dans le texte néerlandais de l'avant-projet, on ajoutera encore le numéro du point (2°) avant les mots « Gerichte administratieve bevroezing ».

⁹⁷ Art.5, § 1^{er}, 1°), d) et § 3, d).

Par souci de cohérence, et pour éviter toute contradiction interne avec l'article 2, 1°, et l'article 3, § 1^{er}, qui excluent les personnes morales de droit public, l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, sera omis.

Article 4

79. La question se pose de savoir pourquoi l'article 4, 1°, premier tiret, b), ne vise que « la promotion active, la diffusion publique... » du terrorisme, et non les autres activités mentionnées à l'article 4, 1°, premier tiret, a), en particulier les crimes contre l'humanité.

80. L'article 4, 1°, premier tiret, c), de l'avant-projet mentionne dans la version néerlandaise « het *aansturen* van [...] een private militie », tandis que la version française vise « l'encadrement [...] d'une milice privée ». Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

81. En ce qui concerne le champ d'application *ratione loci*, il y a lieu de constater que l'article 4, 2°, exige un « lien concret avec le territoire belge » qui pourrait être rencontré dans l'une des deux hypothèses suivantes :

« 2° l'existence d'un lien concret avec le territoire belge, établi sur la base :

a) de la commission de faits sur ou à partir du territoire belge ; ou

b) de leur diffusion à destination du territoire belge, y compris par voie de communication électronique, audiovisuelle ou tout autre moyen médiatique ; ou ».

Il est d'emblée relevé que le b) se conclut par un « ou », ce qui laisse supposer qu'une troisième hypothèse est, ou avait été, prévue. Le commentaire de l'article 4 mentionne d'ailleurs trois hypothèses distinctes en indiquant qu'un lien concret avec le territoire belge doit être établi « soit par la commission de faits sur le territoire, soit par leur diffusion ciblée vers celui-ci, soit par une influence concrète évaluée objectivement ». La note au Conseil des ministres mentionne également trois hypothèses en indiquant que le lien avec la Belgique découle « – de la commission de faits sur le territoire belge ; – de leur diffusion à destination du territoire belge, y compris par voie de communication électronique, audiovisuelle ou tout autre moyen médiatique ; – ou de l'existence d'un risque grave et concret de propagation sur le territoire belge ». La version de l'avant-projet communiquée à la section de législation paraît donc incomplète – en ne mentionnant que deux hypothèses – et différente de celle commentée dans l'exposé des motifs et dans la note au Conseil des ministres puisqu'elle vise les faits commis « à partir du territoire belge », hypothèse non mentionnée dans l'exposé des motifs et dans la note au Conseil des ministres.

Il est en tout état de cause relevé que la portée de l'hypothèse prévue au b), eu égard aux mots « de leur diffusion », n'apparaît pas. Si le pronom « leur » désigne les « faits » commis « sur ou à partir du territoire belge », cette hypothèse est redondante puisque, ces faits étant commis sur le territoire ou à partir du territoire, ils sont déjà visés au a). S'il s'agit d'autres faits, la portée de ces termes ne ressort ni du dispositif, ni de l'exposé des motifs, ni de la note au Conseil des Ministres ⁹⁸.

Au demeurant, le dispositif en projet paraît impliquer que les mesures d'interdiction administrative pourraient s'appliquer à des personnes morales de droit étranger dans la mesure où il semble uniquement être exigé un lien de rattachement découlant du lieu où les faits sont commis. Or, outre que le Gouvernement ne pourrait prononcer une mesure privant de la personnalité juridique une entité de droit étranger, l'article 2, 1^o, ne semble désigner, sous réserve de celles régies par le droit européen, que des entités de droit belge. Cette contradiction est renforcée par l'exposé des motifs qui précise au contraire, et de manière tout à fait explicite, viser « les personnes morales étrangères disposant d'une présence sur le territoire ».

Les auteurs de l'avant-projet veilleront à clarifier la disposition ou son commentaire à la lumière de l'observation.

Article 5

82. Au paragraphe 1^{er}, 2^o, c), l'avant-projet prévoit la mise en liquidation d'une personne morale conformément au Code des sociétés et des associations.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront à articuler cette procédure avec le recours prévu à l'article 15, et ce notamment pour prévoir les effets de l'introduction d'un recours au Conseil d'État sur une procédure de liquidation ⁹⁹.

Selon l'exposé des motifs, le juge de l'entreprise chargé de la mise en liquidation est en particulier chargé de reconnaître « la régularité de la dissolution administrative et la nécessité d'une liquidation ». Il y a donc également lieu de veiller à éviter toute appréciation contradictoire

⁹⁸ À cet égard, il peut également être fait référence à l'avis 74.162/3 du 27 octobre 2023 relatif à un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 1^{er} mars 2024 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken' : « Wat betreft [aanbieders van mediadiensten] die gevestigd zijn buiten de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, merkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State op dat, in het algemeen, een van de fundamentele regels van het internationaal recht bepaalt dat een staat staatsgezag uitoefent op zijn eigen grondgebied, en dat alleen doet, zonder inmenging van enige andere staat. Gelet op dit territorialiteitsbeginsel moet er in beginsel (...) over worden gewaakt dat het aanknopingspunt aan de hand waarvan [aanbieders] die gevestigd zijn in derde landen onder het toepassingsgebied van de [regeling] worden gebracht, een voldoende nauwe band vertoont met de territoriale rechtsmacht van België. »(*Doc. parl.*, Parl.fl., 2023-2024, n° 1933/1, p. 117, observation 10.3).

⁹⁹ Voy. *supra*, les observations 67 et 68.

du juge de l'entreprise et du Conseil d'État sur la régularité de la dissolution administrative qui aurait été ordonnée par l'arrêté royal visé à l'article 12, alinéa 1^{er}.

83. Le paragraphe 2 prévoit les mesures d'interdiction d'activités susceptibles d'être prises à l'égard des sociétés sans personnalité juridique. Les auteurs de l'avant-projet doivent vérifier s'il convient de prévoir, pour ces personnes morales sans personnalité juridique, un système comparable permettant leur dissolution, au-delà de la radiation du numéro d'entreprise à la Banque-Carrefour des Entreprises. Eu égard au principe d'égalité, un tel système doit toutefois être limité à ce qui serait également admissible pour les sociétés dotées de la personnalité juridique et, évidemment, répondre au principe de proportionnalité ¹⁰⁰.

Article 12

84. La disposition examinée prévoit notamment la notification de l'arrêté royal à l'entité concernée par une mesure d'interdiction administrative. Outre les difficultés déjà soulignées *supra* (observation 68), dès lors que la notification peut concerner les sociétés sans personnalité juridique, les associations de fait ou les groupements de fait, il y a lieu de préciser de quelle manière cette notification pourrait être faite, et en particulier auprès de quelle personne physique ou à quelle adresse, pour que la notification puisse être considérée comme « effective » au sens de cette disposition ¹⁰¹.

Article 13

85. En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, il appartient au législateur de fixer les éléments essentiels ¹⁰² du traitement.

Tel n'est pas le cas en l'espèce eu égard aux imprécisions du dispositif. Il est notamment souligné que l'article 13, § 1^{er}, identifie la catégorie des personnes dont les données peuvent être traitées comme celles « liées aux entités visées à l'article 3 ». Or, l'article 3 se borne à renvoyer à l'article 2, qui dresse une liste de toutes les catégories d'entités auxquelles l'avant-projet pourrait s'appliquer. Ainsi libellé, compte tenu en outre de l'imprécision du terme « lié » et

¹⁰⁰ Voy. *supra*, les observations 10, 22 et 26 à 58.

¹⁰¹ Comparer avec les modalités de notification de l'intention motivée d'interdiction, prévues à l'article 11, § 2, de l'avant-projet.

¹⁰² À cet égard, la section de législation, considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données (avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

dans la mesure où sont également visés les groupements de fait, l'avant-projet ne pose en réalité aucune limitation précise quant aux personnes dont les données pourraient être traitées.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van wet dat om advies aan de Raad van State is voorgelegd, heeft luidens de memorie van toelichting tot doel een administratief mechanisme in te voeren waarmee maatregelen kunnen worden genomen tegen entiteiten die, door hun georganiseerd optreden, een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, de openbare orde of de democratische en grondwettelijke orde. In het voorontwerp worden al die maatregelen gekwalificeerd als “administratief verbod”.

Het voorontwerp heeft betrekking op rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en feitelijke verenigingen of groeperingen. Bepaalde entiteiten worden evenwel uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied, met name politieke partijen, representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties en erkende levensbeschouwelijke of filosofische verenigingen, behalve wanneer zij hun verklaarde of erkende doeleinden omzeilen.

De maatregelen kunnen slechts worden opgelegd wanneer aan een geheel van cumulatieve voorwaarden is voldaan. Er moet sprake zijn van een ernstige en actuele bedreiging voor de veiligheid of de democratische orde, vastgesteld op basis van concrete, objectieve en herhaalde feiten die blijk geven van een georganiseerd optreden en in een omstandig verslag van het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid (hierna: CCIV) zijn opgenomen.

De maatregelen die kunnen worden genomen verschillen naargelang van de rechtsvorm van de betrokken entiteit en van de vastgestelde omstandigheden.

Voor rechtspersonen voorziet het voorontwerp in de mogelijkheid om een administratief verbod op te leggen tot de verdere uitoefening van hun activiteiten, geheel of gedeeltelijk. Dat verbod kan bestaan uit een verbod om onder de eigen naam of onder een verwante benaming enige openbare activiteit uit te oefenen, een verbod om symbolen, slogans of communicatiemiddelen te gebruiken, de tijdelijke sluiting van plaatsen die specifiek worden gebruikt voor de bedoelde activiteiten, of het bevriezen van goederen die specifiek verband houden met deze activiteiten.

Wanneer uit de vaststellingen blijkt dat de bedreiging ernstig en aanhoudend is en niet kan worden geneutraliseerd door de voormelde maatregelen, kan bij koninklijk besluit worden overgegaan tot de administratieve ontbinding van de betrokken rechtspersoon. Deze ontbinding

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

heeft tot gevolg dat de rechtspersoonlijkheid wordt opgeheven, de entiteit uit de Kruispuntbank van Ondernemingen wordt geschrapt en een vereffening wordt opgestart.

Voor vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en voor feitelijke verenigingen of groeperingen wordt voorzien in een administratief verbod om onder eigen naam of onder een verwante naam enige collectieve activiteit uit te oefenen, een verbod om symbolen, slogans of communicatiemiddelen te gebruiken, de tijdelijke administratieve sluiting van de plaatsen hoofdzakelijk of in belangrijke mate bestemd voor de bedoelde activiteiten, en de bevrozing van de goederen die met die activiteiten specifiek verband houden. Voor een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid kan het ook gaan om de schrapping van haar ondernemingsnummer uit de Kruispuntbank van Ondernemingen.

De beslissing tot administratief verbod wordt genomen bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Zij steunt op een gedetailleerde analyse van het CCIV.

Wanneer de minister voornemens is een dergelijke maatregel voor te stellen, wordt dit voornemen meegedeeld aan de betrokken entiteit, die binnen dertig dagen het dossier kan raadplegen, opmerkingen kan indienen en desgevallend een hoorzitting kan vragen. Na afloop van die termijn brengt de Nationale Veiligheidsraad binnen tien dagen schriftelijk advies uit over het bestaan van de bedreiging.

Het koninklijk besluit dat de maatregel vaststelt kan het voorwerp uitmaken van een beroep tot vernietiging en, in voorkomend geval, tot schorsing bij de Raad van State.

Het voorontwerp bevat daarnaast bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens die in het kader van de toepassing van de aan te nemen wet worden verzameld, alsmede strafbepalingen voor degene die deelneemt aan de activiteiten van een entiteit die het voorwerp uitmaakt van een administratief verbod, die die activiteiten onder een andere naam of hoedanigheid voortzet, of die publiek optreedt in naam van of gebruikmaakt van de symbolen van een verboden entiteit.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. Sinds de wijziging van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' bij de wet van 2 april 2003, kan de niet-ervulling van vormvereisten er weliswaar niet meer toe leiden dat adviesaanvragen onontvankelijk zijn, maar het beginsel blijft dat de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen en nadat het orgaan dat bevoegd is om het voorontwerp vast te stellen de mogelijkheid heeft gehad het eventueel aan te passen in het licht van de elementen die bij het vervullen van de vormvereisten naar voren zijn gekomen. Op die manier wordt vermeden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerp tekst

en wordt gewaarborgd dat het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.²

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is overgezonden, blijkt dat de adviezen van verschillende instanties,³ ongeacht of ze verplichte voorafgaande vormvereisten vormen of niet, gelijktijdig met het advies van de Raad van State zijn aangevraagd, zodat de stellers van het voorontwerp met de eventuele opmerkingen van deze instanties nog geen rekening hebben kunnen houden bij de opmaak van het voorontwerp. Vooral omdat het voorontwerp een belangrijke impact op de grondrechten kan hebben, is de werkwijze volgens welke men gelijktijdig het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat van verschillende andere instanties vraagt, dan ook vatbaar voor kritiek.

In ieder geval moeten, indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van deze adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. De kwalificatie van het administratieve verbod als “politiemaatregel”

4. Volgens de memorie van toelichting beoogt het voorontwerp te voorzien in een “administratief mechanisme waarmee bepaalde entiteiten die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de grondslagen van de democratische en constitutionele orde kunnen worden verboden.”

Uit de memorie van toelichting blijkt voorts dat de stellers van het voorontwerp ervan uitgaan dat de op grond van de ontworpen bepalingen te nemen maatregelen dienen te worden gekwalificeerd als maatregelen van bijzondere bestuurlijke politie: het “administratieve verbod” is een “bijzondere politimaatregel”, die “losstaat van strafrechtelijke vervolging, maar noodzakelijk is om de nationale veiligheid te beschermen en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde.” Zodoende “[bestraft] het administratief verbod geen overtreding (...): het neutraliseert een ernstige en actuele dreiging wanneer concrete en herhaalde elementen aantonen

² Adv.RvS 74.291/1-2-3 van 20 oktober 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 december 2023 ‘houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3679/1, 125, voorafgaande opmerking.

³ Namelijk het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, het College van procureurs-generaal, het Federaal instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, het Vast comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het CCIV.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

dat de openbare orde, de nationale veiligheid of de grondwettelijke democratie in het gedrang komen.”

A. De draagwijdte van en de bevoegdheid inzake de algemene en de bijzondere politie

5. Eerder reeds heeft de Raad van State de draagwijdte en de bevoegdheid inzake de algemene en bijzondere politie toegelicht.

Zo wijst de afdeling Wetgeving in haar advies 72.426/2 van 14 december 2022 erop dat “[h]et begrip bestuurlijke politie wordt (...) gedefinieerd als het geheel van bevoegdheden die bij of krachtens een wet aan de bestuurlijke overheden verleend worden teneinde ze in staat te stellen beperkingen op te leggen aan de rechten en vrijheden van de bestuurden met het oog op de handhaving van het openbaar belang waarop de politie in kwestie betrekking heeft”.⁵

In advies 59.402/2 van 15 juni 2016 heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“Door Ph. Bouvier e.a. wordt immers het volgende gesteld:

‘127. La police administrative est formée par l’ensemble des prérogatives dont les pouvoirs publics disposent pour faire prévaloir les exigences de l’ordre public et prévenir les comportements de nature à le troubler en limitant, au besoin, les droits et libertés des individus : elle vise le citoyen dans sa qualité d’administré.

128. La police administrative comprend le pouvoir d’adopter des règlements et de prendre des mesures individuelles en application de ceux-ci. Ces mesures sont soit des interdictions (...), soit des injonctions (...), soit des autorisations (...).

(...).

La police administrative permet également de recourir à la coercition pour prévenir ou faire cesser un désordre (article 14 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police). Elle se distingue de la police judiciaire qui comprend les moyens destinés à rechercher les auteurs de comportements érigés en infraction par la loi pénale et vise donc le citoyen dans sa qualité de justiciable (article 15 de la loi du 5 août 1992 précitée). La police administrative est préventive, la police judiciaire est répressive’^{6,7}

⁵ Adv.RvS 72.426/2 van 14 december 2022 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, teneinde in het bijzonder de vrijheid van betogen te waarborgen’, *Parl. St.* Kamer 2021-2022, nr. 55-2887/2, 5. Zie in dezelfde zin PÂQUES M., *Droit administratif*, Brussel, Larcier, 2024, 581; VASSART A., *Police administrative et maintien de l’ordre public*, Brussel, Larcier, 2021, 13.

⁶ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: BOUVIER, Ph., e.a., *Éléments de droit administratif*, voorwoord van Andersen, R., nawoord van Renders, D., Larcier, 2e ed., 2016, 157-158.

⁷ Adv.RvS 59.402/2 van 15 juni 2016 over een wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 13 mei 2017 ‘tot invoeging van artikel 134septies in de Nieuwe gemeentewet, teneinde de Burgemeester toe te staan over te gaan tot sluiting van de inrichtingen waarvan vermoed wordt dat er terroristische activiteiten plaatsvinden’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1473/3, 5.

Uit wat voorafgaat vloeit met name voort dat de kwalificatie van een maatregel als “maatregel van bestuurlijke politie” in hoofdzaak gebaseerd is op de finaliteit van de maatregel, namelijk de handhaving of het herstel van de openbare orde.⁸ Terwijl repressieve maatregelen erop gericht zijn het stellen van welbepaalde daden die zich in het verleden hebben voorgedaan te sanctioneren, zijn politiemaatregelen erop gericht te voorkomen dat een verstoring van de openbare orde zich voordoet of voortzet in de toekomst.⁹

6. In advies 72.195/2/AV van 12 december 2022 verduidelijkte de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving dat de federale overheid bevoegd is enerzijds voor de algemene bestuurlijke politie en anderzijds voor de bijzondere bestuurlijke politie in federale aangelegenheden.

Wat de algemene bestuurlijke politie betreft, stelde de Raad:

“13. Voor zover de in die bepaling voorziene maatregelen kunnen worden beschouwd als maatregelen van algemene bestuurlijke politie omdat ze ertoe strekken de materiële openbare orde – de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust in de publieke ruimten – op het grondgebied van de gemeente te handhaven, valt het voorontwerp binnen de uitdrukkelijk door artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake “de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet”. Artikel 135, § 2, van de NGW omschrijft deze algemene politiebevoegdheid immers als “het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.”

Wat de bijzondere bestuurlijke politie betreft, stelde de Raad:

“14. De federale overheid is echter niet alleen bevoegd voor de algemene bestuurlijke politie waarvan de contouren hierboven aangegeven zijn. Zij is ook bevoegd voor de bijzondere bestuurlijke politie voor zover deze betrekking heeft op aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheid van de federale overheid behoren.”¹⁰

⁸ PÂQUES M., *Droit administratif, op.cit.*, 598. Zie in dat verband GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.4.1 en B.5.3, waarin het Hof, met betrekking tot de manier waarop de bestreden maatregelen van bestuurlijke politie door de wetgever waren opgevat, gesteld heeft dat de in casu bestreden maatregelen in de zin van het interne recht “dus noch strafsancties, noch administratieve sancties” zijn. Zie ook RvS 25 november 2024, nr. 261.446, *Centre de Culture et de Formation*: “Si elles peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour leurs destinataires, les mesures de police administrative se distinguent des sanctions administratives en ce qu’elles ont pour objectif de préserver ou rétablir l’ordre public, et non de punir”.

⁹ Het onderscheid sluit overigens niet uit dat enerzijds ook repressieve maatregelen een “preventieve werking” kunnen hebben voor de toekomst en dat anderzijds politiemaatregelen kunnen zijn ingegeven door feiten die zich in het verleden hebben voorgedaan, ongeacht of die rechtstreeks aan de persoon die het voorwerp is van de maatregel kunnen worden toegeschreven of niet. Zie bv. RvS nr. 227.421 van 15 mei 2014, *BVBA BUKA 2000/Stad Antwerpen*, punten 7 tot 9, waarin gesteld wordt dat de betreffende maatregel “(...) de uitvoering [betreft] van de algemene administratieve politie om een specifieke situatie van openbare ordeverstoring tegen te gaan, en is derhalve een preventieve politiemaatregel en geen administratieve sanctie”.

¹⁰ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 januari 2024 ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en

7. De aard, de ernst en de duur van de politiemaatregel dient te zijn afgestemd op de aard, de ernst en de duur van het ernstig risico dat de overheid met de politiemaatregel beoogt tegen te gaan of op de aard en de ernst van de ordeverstoring waaraan zij een einde wil maken. Elk van de beoogde maatregelen moet het mogelijk maken die doelstellingen te verwezenlijken en de tenuitvoerlegging ervan moet nodig zijn om daarin te slagen.¹¹

Zo heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 63.791/2/V van 6 augustus 2018 het volgende gesteld:

“(…) wanneer een overheid overweegt om een maatregel te treffen waarbij de vrijheden ingeperkt worden, wat de uitoefening van bevoegdheden inzake bestuurlijke politie uit de aard der zaak meebrengt, die overheid ertoe gehouden is aan te tonen dat die maatregel ingegeven is door een specifieke aantasting van of een specifiek risico van aantasting van een aspect van de openbare orde waarvoor zij verantwoordelijk is: er is op zijn minst vereist dat zij concreet kan steunen op de vrees voor een enigszins consistent of reëel gevaar voor of dito groot risico op verstoring of toename van de verstoring van de openbare orde in een welbepaalde situatie. Daarenboven dient de overheid in het licht van de aard van de feiten waarop ze steunt, van de ernst van die feiten en van de omstandigheden van de zaak, aan te tonen dat de maatregel die zij overweegt te nemen een noodzakelijke, passende en evenredige maatregel is: wat dat betreft, komt het er heel in het bijzonder op aan zich ervan te vergewissen dat er een voldoende rechtstreeks en nauw verband is tussen enerzijds de toedracht en de omstandigheden van de zaak en anderzijds de verstoring van de openbare orde die men met de voorgenomen politiemaatregel wil voorkomen opdat de maatregel kan worden verantwoord.^{12,13}

De Raad van State heeft in zijn adviezen nog benadrukt dat de wetgever zich ervan moet vergewissen dat de maatregelen van bestuurlijke politie relevant en noodzakelijk zijn, en ervoor moet zorgen hetzij dat die maatregelen tijdelijk en eventueel vernieuwbaar zijn, hetzij dat de betrokken entiteiten de mogelijkheid krijgen de vastgestelde feiten die aanleiding gaven tot de maatregel geheel of ten dele te verhelpen en bijgevolg te verzoeken dat de maatregel wordt opgeheven, overeenkomstig nog te bepalen passende procedurele modaliteiten. Als zulke rechtvaardigingsgronden of regelingen ontbreken, bestaat het risico dat permanente maatregelen niet meer gekwalificeerd kunnen worden als maatregel van bestuurlijke politie maar dat ze als

houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/1, 122, opmerkingen 13-14.

¹¹ Zie GwH nr. 175/2002, 5 december 2002, B.2.2 tot B.3.3, GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, B.57.7 en B.57.8 en GwH nr. 142/2025, 6 november 2025, B.4.1 tot B.9, waarin de kwalificatie van de bestreden regelingen als maatregelen van bestuurlijke politie bekrachtigd wordt.

¹² *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Ter zake bestaat een vaste en uitvoerige rechtspraak, in het bijzonder over maatregelen van algemene bestuurlijke politie die door gemeenteoverheden genomen zijn: zie bijvoorbeeld RvS 21 april 2006, nr. 157.849, *bvba La Démarche*; 23 april 2010, nr. 203.235, *cv Trocadero*; 24 maart 2017, nr. 237.779, *Amilcar c.s.*

¹³ Adv. RvS 63.791/2/V van 6 augustus 2018 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving’, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/1, (437) 440.

repressieve maatregelen worden beschouwd, gelet op het feit dat ze blijven voortbestaan terwijl het gevaar dat ze moesten voorkomen, ondertussen is geweken.¹⁴

Uit deze adviezen volgt dat een maatregel die niet op de hier aangegeven wijze kan worden ingepast in de aard, de ernst en de duur van het risico of van de ordeverstoring, niet als een politiemaatregel, maar als een sanctie dient te worden beschouwd. In dat geval moeten vanzelfsprekend de waarborgen worden geëerbiedigd die aan dergelijke sancties zijn verbonden.¹⁵

B. De kwalificatie van de maatregelen in het voorontwerp

8. In het licht van het voorgaande stelt de Raad van State vast dat de stellers van het voorontwerp beogen de Koning te machtigen om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad politiemaatregelen te nemen, in de vorm van administratieve verboden ten aanzien van entiteiten die “op een substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze, feiten [stellen] of [ondersteunen] zoals bedoeld in artikel 4, die, in hun geheel beschouwd en op basis van concrete elementen, een ernstige en actuele bedreiging vormen: 1° hetzij voor de nationale veiligheid, wanneer deze feiten erop gericht zijn terrorisme of gewelddadig extremisme of gewelddadig radicalisme mogelijk te maken, te vergemakkelijken of aan te moedigen; 2° hetzij voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, wanneer deze feiten ertoe strekken aan te zetten tot haat, discriminatie of segregatie.”

Die politiemaatregelen in de vorm van administratieve verboden omvatten hetzij een verbod op activiteiten, hetzij een administratieve ontbinding (artikel 5 van het voorontwerp). Die laatste maatregel is van nature definitief. Wat betreft de mogelijke verboden op activiteiten, wordt niet voorzien in een beperking in de tijd voor het verbod op het gebruik van de naam van de vennootschap of een daarmee verband houdende identiteit, voor het verbod op het gebruik van symbolen, slogans of communicatiemiddelen, en evenmin voor de schrapping van het ondernemingsnummer. De sluiting van plaatsen zou tijdelijk zijn, maar daarover wordt niets nader bepaald. Voor de gerichte administratieve bevrozing van de goederen, ten slotte, wordt voorzien in een herziening op gezette tijden (artikel 10 van het voorontwerp).

Voor zover de te nemen maatregelen er inderdaad slechts op gericht zijn om een “ernstige en actuele bedreiging (...) voor de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de grondslagen van de democratische en constitutionele orde” af te weren en niet bedoeld zijn als sancties, kunnen zij in principe worden beschouwd als algemene of bijzondere politiemaatregelen, onder voorbehoud van wat volgt.

¹⁴ Zie in die zin advies 73.498/2 van 7 juni 2023 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse financiële bepalingen’, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3561/1, 179, opmerking over artikel 42; advies 52.585/2 van 28 januari 2013 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties met het oog op de bestrijding van de overlast’, *Parl.St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2712/1, 61, opmerking bij artikel 37. In zijn arrest nr. 197.212 van 23 oktober 2009, *vzw Liga voor Mensenrechten*, herkwalficeert de Raad van State aldus een maatregel van bestuurlijke politie genomen een verordening van de stad Antwerpen als een administratieve sanctie.

¹⁵ Zie *infra*, opmerkingen 59 e.v.

9. De Raad van State stelt vast dat van de in artikel 4, 1°, van het voorontwerp opgesomde feiten die kunnen leiden tot het opleggen van een administratief verbod, een groot aantal ook strafrechtelijk vervolgbaar is. Uit het recente arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 142/2025 van 6 november 2025 blijkt echter dat maatregelen, in zoverre ze ingegeven zijn door bepaalde feiten die eveneens strafbaar zijn, ook al kunnen ze een “noodzakelijk, rechtstreeks en nauw verband met de strafrechtelijke aangelegenheid” vertonen, niet als strafsancie moeten worden beschouwd aangezien zij “noch tot voorwerp noch tot doel [hebben] de betrokken strafbare feiten te beteugelen of te bestraffen”, maar uitsluitend beogen “de aantasting, in het stadium van risico, van de algemene of bijzondere openbare orde te voorkomen – of, indien de aantasting reeds plaatsvond, de uitbreiding ervan te beperken en ze te beëindigen en de openbare orde te herstellen.”¹⁶

Ook voor het huidige voorontwerp geldt dat de Koning, bij het opleggen van de maatregelen, en de Raad van State, bij de beoordeling van de wettigheid ervan, de feiten niet in hun strafrechtelijke kwalificatie bewezen zullen verklaren, doch die feiten slechts in aanmerking zullen nemen om te oordelen of de entiteit waaraan die feiten kunnen worden toegeschreven “een ernstige en actuele bedreiging (...) voor de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de grondslagen van de democratische en constitutionele orde” vormt die de overheid met de politiemaatregel beoogt te voorkomen of te doen ophouden.

In wat volgt gaat de Raad van State nog verder in op de prerogatieven van de gerechtelijke overheden bij de vervolging en bestraffing van de misdrijven, waarmee de Koning bij de uitoefening van zijn (bijzondere) politiebevoegdheid rekening zal dienen te houden.¹⁷

10. In het licht van wat hierboven (opmerking 7) werd uiteengezet over de noodzaak om de duur van de politiemaatregel af te stemmen op de duur van het risico of de ordeverstoring, dient de Raad van State wat dit betreft een voorbehoud te maken bij het voorontwerp.

De Raad stelt immers vast dat van alle politiemaatregelen die de Koning op grond van het voorontwerp kan nemen, alleen de maatregel van de administratieve bevrozing (artikel 5, § 1, 1°, d), artikel 5, § 2, e), en artikel 5, § 3, d), van het voorontwerp), “op gezette tijden, ten minste eenmaal per halfjaar of op gemotiveerd verzoek van de betrokken entiteiten” kan worden herzien (artikel 10). Met betrekking tot de administratieve sluiting wordt weliswaar vermeld dat die tijdelijk is, maar hieromtrent is niets geregeld (artikel 5, § 1, 1°, c), artikel 5, § 2, d), artikel 5, § 3, c)). Voor alle andere maatregelen waarin het voorontwerp voorziet, is geen enkele verplichting of zelfs mogelijkheid tot herziening opgenomen. Opdat de maatregelen kunnen worden beschouwd als een politiemaatregel en niet als een sanctie, is het dan ook noodzakelijk dat de stellers van het voorontwerp bepalen dat die maatregelen tijdelijk en eventueel vernieuwbaar zijn en in voorkomend geval kunnen worden herzien zodat ze verband blijven houden met de gevaren die ze moeten voorkomen. Zo niet moeten de stellers kunnen preciseren onder welke omstandigheden het

¹⁶ GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.8.3.

¹⁷ Zie *infra*, opmerkingen 69 en volgende.

betreffende gevaar of de betreffende ordeverstoring rechtvaardigt dat een permanente of definitieve politiemaatregel wordt genomen.

Waar het denkbaar is om een herzieningsprocedure, die gebaseerd is op het feit dat het door de maatregel te voorkomen gevaar is geweken, in te schrijven ten aanzien van maatregelen die uit zichzelf een tijdelijk karakter kunnen hebben, ziet de Raad van State niet in hoe dit het geval zou kunnen zijn voor de maatregel van de administratieve ontbinding ten aanzien van rechtspersonen (artikel 5, § 1, 2°, van het voorontwerp), die bestaat uit: “a) de opheffing van de rechtspersoonlijkheid van de rechtspersoon; b) de schrapping van het ondernemingsnummer uit de Kruispuntbank van Ondernemingen; c) de vereffening, uitgevoerd overeenkomstig het Wetboek van vennootschappen en verenigingen”, gelet op het definitieve karakter van deze maatregel.

Het is de Raad van State bovendien niet duidelijk in welke gevallen de dreiging van dien aard zou kunnen zijn dat tot de administratieve ontbinding moet worden besloten, ermee rekening houdend dat die maatregel niet vatbaar is voor herziening. Het staat aan de stellers om na te gaan in welke gevallen de bedreiging van dien aard is dat een ontbinding werkelijk vereist is en op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan het vereiste dat de maatregel niet langer mag duren dan de bedreiging.

Als een van deze maatregelen niet op de hier aangegeven wijze kan worden ingepast in de aard, de ernst en de duur van de bedreiging, dient ze niet als een politiemaatregel, maar als een sanctie te worden beschouwd. In dat geval moeten de waarborgen die aan dergelijke sancties zijn verbonden worden geëerbiedigd. De Raad van State zal hier nader op ingaan in opmerkingen 59 en volgende van dit advies.

11. Hoe dan ook kunnen dergelijke maatregelen in hun hoedanigheid van maatregel van bestuurlijke politie slechts worden genomen voor zover ze het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader inzake de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigen (II), voor zover zij met afdoende waarborgen inzake rechtsbescherming gepaard gaan (III en IV), en voor zover ze geen afbreuk doen aan de prerogatieven van de gerechtelijke overheden (V).

II. Het grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader inzake de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

12. De bepalingen van het voorontwerp houden beperkingen in van verschillende door de Grondwet en de verdragen bepaalde rechten en vrijheden.

De politiemaatregelen die het voorontwerp de Koning machtigt te nemen, betreffen “administratieve verboden” ten aanzien van “rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen en feitelijke groeperingen” (artikel 3). Zij raken dan ook aan de in artikel 27 van de Grondwet, in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en in artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) gewaarborgde vrijheid van vereniging. Ze doen dit echter niet voor al die entiteiten op dezelfde wijze, zodat ook het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in het geding zijn.

Daarnaast zijn nog andere grondrechten in het geding.

De feiten die op grond van artikel 4 van het voorontwerp in aanmerking worden genomen om een administratief verbod te verantwoorden, hebben immers specifiek betrekking op bepaalde als misbruik beschouwde uitoefeningen van de vrijheid van meningsuiting, die wordt gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM, artikel 19 van het IVBPR en, in zoverre het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) van toepassing is,¹⁸ bij artikel 11 daarvan; of de vrijheid van vergadering, opgenomen in artikel 26 van de Grondwet, artikel 11 van het EVRM, artikel 21 van het IVBPR en eveneens bij artikel 12 van het Handvest voor zover dat van toepassing is.

Daarenboven kan het “administratieve verbod” dat het voorontwerp beoogt mogelijk te maken, op grond van artikel 5 van het voorontwerp, naargelang de juridische aard van de betrokken entiteit, bestaan uit uiteenlopende maatregelen. Verschillende daarvan houden beperkingen in van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van vergadering en/of de vrijheid van meningsuiting, maar ook van het eigendomsrecht, bedoeld in artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en artikel 17.1 van het Handvest; en de vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER), en gelezen in samenhang met artikel 16 van het Handvest en artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

13. Het om advies voorgelegde voorontwerp zal hierna worden onderzocht in het licht van deze grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden, meer bepaald: de vrijheid van vereniging en het verschil in behandeling van verenigingen (A), de vrijheid van vergadering (B), de vrijheid van meningsuiting (C), het eigendomsrecht (D) en de ondernemingsvrijheid (E).

A. De vrijheid van vereniging

14. Verschillende van de bepalingen van het voorontwerp kunnen een inperking vormen op de vrijheid van vereniging.

Het voorontwerp strekt ertoe een “administratief verbod” mogelijk te maken van rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen, wanneer deze een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde.

Uit artikel 5 van het voorontwerp blijkt dat dit administratief verbod kan bestaan uit een “verbod op activiteiten”, die specifiek in het voorontwerp worden bepaald (artikel 5, § 1, 1°), artikel 5, § 2, en artikel 5, § 3). Voor zover het gaat om rechtspersonen, kan het ook gaan om een

¹⁸ Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de maatregelen van bestuurlijke politie die genomen worden op grond van dit voorontwerp een voldoende nauwe band zouden vertonen met de Europese regelgeving inzake niet-discriminatie of inzake terrorisme.

administratieve ontbinding, bestaande uit een opheffing van de rechtspersoonlijkheid, de schrapping van het ondernemingsnummer uit de Kruispuntbank van Ondernemingen en de vereffening (artikel 5, § 1, 2°). Van vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid kan het ondernemingsnummer worden geschrapt (artikel 5, § 2, c)).

Artikel 4, 1°, eerste streepje, c), van het voorontwerp bepaalt de activiteiten die tot een administratief verbod kunnen leiden. Daarbij hoort onder meer “het oprichten of aansturen van een gestructureerde groepering met de kenmerken van een private militie of een paramilitaire organisatie” (artikel 4, 1°, eerste streepje, c).

15. Artikel 27 van de Grondwet bepaalt:

“De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen.”

Artikel 11 van het EVRM bepaalt:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”

Artikel 22 van het IVBPR bepaalt:

“1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, welke bij de wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel belet niet het opleggen van wettige beperkingen aan leden van de strijdmacht en van de politie in de uitoefening van dit recht.

3. Geen bepaling in dit artikel geeft de Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht de bevoegdheid wettelijke maatregelen te treffen, die de in dat Verdrag voorziene waarborgen in gevaar zouden brengen, of de wet zodanig toe te passen dat deze in gevaar zouden worden gebracht.”

16. De vrijheid van vereniging houdt de vrijheid in om een “in mindere of meerdere mate gestructureerde groepering op vrijwillige basis en met een zekere duurzaamheid”¹⁹ op te richten teneinde samen bepaalde doelstellingen na te streven door gezamenlijke activiteiten. Het Grondwettelijk Hof stelde dat de vrijheid van vereniging tot doel heeft “de oprichting van private verenigingen en de deelname aan hun activiteiten te waarborgen.”²⁰ Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het belangrijkste aspect van de vrijheid van vereniging dat de burgers een juridische entiteit moeten kunnen oprichten, teneinde gezamenlijk te handelen in een domein waarin ze een gemeenschappelijk belang hebben.²¹

(i) Het grondwettelijk verbod op preventieve maatregelen

17. Artikel 27 van de Grondwet houdt, anders dan artikel 11 van het EVRM en artikel 22 van het IVBPR, een absoluut verbod in op “preventieve maatregelen” ten aanzien van de vrijheid van vereniging.²²

In de mate dat de vrijheid van vereniging in het nationale recht beter wordt beschermd dan in het EVRM of in het IVBPR, heeft deze bescherming voorrang. Dat volgt uit artikel 53 van het EVRM²³ en artikel 5 van het IVBPR²⁴.

a) Betekenis en draagwijdte van het verbod op preventieve maatregelen

18. In advies 68.936/AV van 7 april 2021 heeft de Raad van State het verbod op preventieve maatregelen als volgt toegelicht.

“96. (...)”

¹⁹ HvB Gent, 21 april 2004, *JT* 2004/6144, 590.

²⁰ GwH 21 december 2017, nr. 151/2017, B.10.2 ; GwH 22 maart 2018, nr. 37/2018, B.14.2.

²¹ EHRM (Grote Kamer) 17 februari 2004, *Gorzelik t. Polen*, § 88; adv.RvS 33.755/4, 3 juli 2002 over een wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 februari 2003 ‘tot wijziging van de kieswetgeving, wat betreft de vermelding van politieke partijen boven de kandidatenlijsten op de stembiljetten bij de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers, de Waalse Gewestraad, de Vlaamse Raad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1647/11.

²² Het EHRM toetst alle beperkingen – ook de preventieve maatregelen – aan de beperkingsvoorwaarden van artikel 11, lid 2, EVRM. Zie bijvoorbeeld EHRM 24 juni 2025, *Sagir c.s. t. Griekenland*, § 33, waarin het Hof de weigering om een vereniging te registreren beschouwt als een inmenging in de vrijheid van vereniging; *in casu* wordt geoordeeld dat die weigering ongerechtvaardigd is aangezien er geen sprake is van enige bedreiging van de openbare orde of van een dwingende maatschappelijke behoefte. Het begrip “preventieve maatregel” in artikel 27 van de Belgische Grondwet krijgt dus een op zichzelf staande betekenis ten opzichte van het EHRM.

²³ Artikel 53 van het EVRM luidt: “Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden die verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is.”

²⁴ Artikel 5.2 van het IVBPR luidt: “Het is niet toegestaan enig fundamenteel recht van de mens dat in een land, ingevolge wettelijke bepalingen, overeenkomsten, voorschriften of gewoonten, wordt erkend of bestaat, te beperken of ervan af te wijken, onder voorwendsel dat dit Verdrag die rechten niet erkent of dat het deze slechts in mindere mate erkent.”

Er moet evenwel aan herinnerd worden dat die maatregelen in geen enkel geval mogen bestaan in preventieve maatregelen die bij de Grondwet verboden zijn. In dat verband kan worden verwezen naar artikel 19 (vrijheid van meningsuiting)²⁵, artikel 24, § 1, eerste lid (vrijheid van onderwijs), artikel 25 (vrijheid van drukpers), artikel 26 (vrijheid van vergadering)²⁶ en artikel 27 (vrijheid van vereniging) van de Grondwet. Volgens de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

‘[kunnen] preventieve maatregelen hierin (...) worden gekenmerkt dat zij bepaalde voorwaarden of formaliteiten opleggen waaraan moet zijn voldaan vooraleer het desbetreffende recht in de praktijk kan worden uitgeoefend, afgezien van de vraag of van de vrijheid misbruik wordt gemaakt of kan worden gemaakt, en dat het niet nakomen van de gestelde voorwaarden op zichzelf een strafbaar feit uitmaakt.’²⁷

Die maatregelen onderscheiden zich van repressieve maatregelen die uitsluitend van toepassing zijn wanneer de persoon gebruik gemaakt heeft van zijn vrijheid op een door of krachtens de wet verboden wijze.”²⁸⁻²⁹

19. In arrest nr. 136/2003 van 22 oktober 2003 heeft het Grondwettelijk Hof de aard van de preventieve maatregel verduidelijkt door het voorwerp van de preventie in aanmerking te nemen. Op de vraag om de grondwettigheid te beoordelen van de besluitwet van 29 december 1945

²⁵ Voetnoot 163 uit het geciteerde advies: In verband met de vrijheid van meningsuiting wordt bij artikel 19 van de Grondwet enkel de “bestrafing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijhe[id] worden gepleegd” toegestaan. Wat de vrijheid van meningsuiting betreft, heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat die grondwetsbepaling er niet aan in de weg staat dat de uitoefening ervan afhankelijk wordt gesteld van bepaalde formaliteiten, die geen voorafgaande inhoudelijke beoordeling van de boodschap inhouden, voor zover het gaat om maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de doelstellingen die uitdrukkelijk vermeld worden in de internationale verdragsbepalingen tot bescherming van de vrijheid van meningsuiting, zoals de openbare orde en de bescherming van de rechten van anderen (GwH 22 oktober 2003, nr. 136/2003, B.5.1 en B.6.1 tot B.6.3). Zie advies RvS 62.325/2/VR van 2 mei 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 juni 2018 ‘tot wijziging van het decreet van 7 november 2013 tot bepaling van het hogeronderwijslandschap en de academische organisatie van de studies en houdende transparantie van de niet-erkende instellingen’ (<http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/62325.pdf>).

²⁶ Voetnoot 164 uit het geciteerde advies: Zie advies RvS 52.834/2 van 27 februari 2013 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van artikel 135 van de Nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988 teneinde de gemeenten toe te staan de openingstijden van de drankgelegenheden te reglementeren’ (<http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/52834.pdf>): “Wat, ten tweede, de vergaderingen betreft die in een afgesloten en overdekte plaats worden gehouden, maar die voor elkeen vrij toegankelijk zijn, stelt artikel 26 van de Grondwet dat deze mogen worden gehouden “mits [de aanwezige personen] zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen”, voor zover deze vergaderingen “vreedzaam en ongewapend” verlopen. De overheden kunnen de uitoefening van deze vrijheid regelen, ook door middel van eventueel preventieve politimaatregelen, zonder de vreedzame en ongewapende vergaderingen de voorwaarde van een voorafgaande toelating op te leggen.”

²⁷ Voetnoot 165 van het geciteerde advies: RvS 18 mei 1999, nr. 80.282, *Van der Vinck e.a.*; zie in diezelfde zin, RvS 7 augustus 2000, nr. 89.216, *Van Rossen*.

²⁸ Voetnoot 166 van het geciteerde advies: Adv.RvS 62.325/2/VR van 2 mei 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 juni 2018 ‘tot wijziging van het decreet van 7 november 2013 tot bepaling van het hogeronderwijslandschap en de academische organisatie van de studies en houdende transparantie van de niet-erkende instellingen’ (<http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/62325.pdf>).

²⁹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 114, opmerking 96.

‘houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbaren weg’, heeft het Grondwettelijk Hof immers het volgende geoordeeld:

“B.5.1. Uit artikel 1 van de in het geding zijnde besluitwet blijkt dat de mogelijkheid om te afficheren wordt beperkt tot bepaalde plaatsen, namelijk degene die door de gemeente daartoe zijn bestemd en degene waarvoor de eigenaar of de gebruiksgerechtigde vooraf schriftelijk zijn toestemming heeft gegeven. Aldus regelt de besluitwet een aantal modaliteiten wat de affichage betreft, zonder evenwel te voorzien in preventieve maatregelen. Zo wordt de mogelijkheid om te afficheren geenszins afhankelijk gemaakt van een voorafgaande inhoudelijke beoordeling van de boodschap. De in het geding zijnde besluitwet verleent de overheid immers geen enkele bevoegdheid om een meningsuiting, van welke aard ook, a priori te controleren of te verbieden, maar voorziet enkel in sancties a posteriori.”

20. Tenslotte blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en uit de adviespraktijk van de Raad van State dat ook het verbieden van een vereniging die reeds is opgericht, een verboden preventieve maatregel kan zijn. Zo verduidelijkte het Hof in zijn arrest nr. 40/2009 van 11 maart 2009 het verbod op preventieve maatregelen als volgt:

“B.83. De artikelen 26 en 27 van de Grondwet erkennen het recht van vereniging en vergadering en verbieden, behoudens voor wat de bijeenkomsten in open lucht betreft, die rechten aan enige voorafgaande maatregel te onderwerpen. Die bepalingen staan niet eraan in de weg dat de wetgever de uitoefening van die rechten regelt met betrekking tot de aangelegenheden waarin zijn optreden in een democratische samenleving nodig is in het belang van, onder meer, de bescherming van de rechten van anderen.

(...)

B.84.2. In zoverre de bestreden bepaling niet verhindert dat een vereniging kan blijven bestaan, zelfs wanneer een of meer leden of medewerkers ervan op grond van die bepaling werden veroordeeld, noch dat die vereniging kan vergaderen, onderwerpt zij de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering niet aan voorafgaande beperkingen.”³⁰

In dezelfde zin oordeelde ook de Raad van State in advies 52.522/AV dat het in artikel 27 van de Grondwet bepaalde verbod op preventieve maatregelen zou worden geschonden wanneer bijvoorbeeld een strafwetgever “een vereniging zou verbieden en de deelname eraan zou strafbaar stellen, alleen omdat één of meerdere leden of medewerkers van die vereniging misdrijven heeft gepleegd.”³¹

³⁰ GwH 11 maart 2009, nr. 40/2009. Zie in dezelfde zin arrest nr. 75/2023 van 17 mei 2023, B.66.1: “De bestreden bepalingen die voorzien in het gebruik van het [Covid save ticket] voor de toegang tot bepaalde evenementen, gelegenheden en voorzieningen, verhinderen niet dat een vereniging kan worden opgericht of kan blijven bestaan, noch dat die vereniging kan vergaderen. Zij onderwerpen de vrijheid van vergadering en vereniging dan ook niet aan voorafgaande beperkingen.”

³¹ Adv.RvS 52.522/AV van 19 februari 2013 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-809/8, opmerking 8.

In dat advies oordeelde de Raad echter ook dat het niet strijdig zou zijn met het verbod op preventieve maatregelen, indien een vereniging die *in se* criminogeen is, strafrechtelijk zou worden verboden. De Raad stelde immers dat het verbieden van een vereniging die *in se* criminogeen is “omwille van het oogmerk dat zij nastreeft of omwille van de aard van de activiteiten (van haar leiders, leden of medewerkers) die voor haar op wezenlijke wijze kenmerkend zijn”³², wat bijvoorbeeld het geval is bij een private militie (artikel 1 van de wet van 29 juli 1934 ‘waarbij de private militias verboden worden’), een terroristische groep (artikel 140 Sw.) of een criminele organisatie (artikel 324*ter* Sw.) en dergelijke meer, geen door de Grondwet verboden preventieve maatregel is.

b) Het administratief verbod van een entiteit als politimaatregel, in het licht van het verbod op preventieve maatregelen

b.1) Het verbod van de entiteit als zodanig en het ontbinden van de rechtspersoon

21. In het licht van het voorgaande is de Raad van State van oordeel, om analoge redenen als deze uiteengezet in advies 52.522/AV, dat het bij politimaatregel verbieden van een entiteit die, op grond van het doel dat zij nastreeft of “op grond van de activiteiten die haar wezenlijk kenmerken”, geacht kan worden “een ernstige en actuele bedreiging” te vormen “voor de nationale veiligheid” of “het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde” (artikel 3, § 3, van het voorontwerp) geen preventieve maatregel is in de zin van artikel 27 GW. Binnen de context van het voorontwerp zou het in stand houden van een dergelijke entiteit op zichzelf immers een bedreiging zijn waartegen in het kader van de uitoefening van de politiebevoegdheid kan worden opgetreden om deze te laten ophouden.

22. Om te voldoen aan de hiervoor gestelde voorwaarden is vereist dat het administratief verbod als politimaatregel slechts kan worden toegepast op entiteiten waarvan het een “wezenlijk kenmerk” vormt, of met andere woorden, waarvan het de *core business* is, dat zij door hun activiteiten een actuele en ernstige bedreiging uitmaken voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde.

Een entiteit waarvan (sommige van haar) leiders, leden of medewerkers in het verleden weliswaar een aantal daden hebben gesteld die “een ernstige en actuele bedreiging (...) voor de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de grondslagen van de democratische en constitutionele orde” vormden, maar waarvoor niet kan worden aangenomen dat dergelijke activiteiten een wezenlijk kenmerk uitmaken van die entiteit zelf, kan om die reden niet als rechtspersoon worden ontbonden. In dat geval dient men zich te beperken tot het nemen van specifieke politimaatregelen tegen dergelijke activiteiten en de eventuele herhaling ervan.

³² Adv.RvS 52.522/AV, opmerking 7; adv.RvS 69.167/AV van 16 juni 2021, over een wetsvoorstel ‘teneinde de democratie beter te wapenen tegen elke daad die verband houdt met het nazisme en aanverwant ideologisch gedachtegoed, *Parl. St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1637/2, opmerking 22.

Hetzelfde voorbehoud geldt ten aanzien van het administratief verbod opgelegd aan de entiteit om nog “enige openbare activiteit” (artikel 5, § 1, 1°, a), van het voorontwerp) of “enige collectieve activiteit” (artikel 5, § 2, a), en § 3, a)) uit te oefenen. Een dergelijk verbod komt immers erop neer dat de entiteit weliswaar in rechte nog bestaat, maar in de feiten niet meer.

23. In het voorontwerp rijzen enkele aandachtspunten met betrekking tot het materiële toepassingsgebied van de regeling.

Zo vermeldt artikel 3, § 3, van het voorontwerp dat een entiteit bedoeld in artikel 2, 1°, slechts krachtens deze wet kan worden verboden wanneer zij, “op een substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze, feiten stelt of ondersteunt zoals bedoeld in artikel 4, die in hun geheel beschouwd en op basis van concrete elementen, een ernstige en actuele bedreiging vormen”. Op grond van artikel 4, 1°, van het voorontwerp kan aangenomen worden dat een enkel feit kan volstaan. Luidens dit artikel kan het administratieve verbod worden opgelegd indien “ten minste één van de volgende feiten, toe te schrijven is aan de entiteit”, waarna er een lange, in twee categorieën ingedeelde lijst van feiten volgt. Dat enerzijds “feiten” vereist worden en dat anderzijds één enkel feit reeds zou kunnen volstaan, kan vragen oproepen omtrent de afbakening van het toepassingsgebied.

Op het eerste zicht lijkt er een tegenstrijdigheid te bestaan tussen enerzijds vereisen dat de entiteit “feiten” stelt of ondersteunt zoals bedoeld in artikel 4 (artikel 3, § 3) en anderzijds stellen dat één van de opgesomde feiten volstaat, tenzij het de bedoeling is van de stellers om in artikel 4 aan te geven dat feiten van één van de aldaar vermelde categorieën in aanmerking komen om tot toepassing van de wet aanleiding te geven. Het komt de Raad van State voor dat indien het slechts om één enkel feit zou gaan, dit hoe dan ook van dien aard dient zijn dat er een ernstige en actuele bedreiging is voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde. Voor het merendeel van de in artikel 4 van het voorontwerp vermelde feiten zal één enkel feit daartoe niet volstaan.

Daarenboven is de Raad van State van oordeel dat, ook al is het niet uit te sluiten dat sommige van de in artikel 4 opgenomen feiten een “wezenlijk kenmerk” zijn van de entiteit en *an sich* reeds een “ernstige en actuele bedreiging” uitmaken (bijvoorbeeld het oprichten van een private militie (artikel 4, 1°, eerste streepje, c)), dat zeker niet het geval is voor het merendeel van de opgesomde feiten, wanneer ze op zichzelf worden beschouwd.

De stellers dienen het voorontwerp wat dit betreft aan een nieuw onderzoek te onderwerpen om te waarborgen dat een verbod uitsluitend mogelijk is wanneer uit de feitelijke elementen blijkt dat het stellen of ondersteunen van de in artikel 4 van het voorontwerp bedoelde gedragingen een wezenlijk kenmerk vormt van de betrokken entiteit en, in hun geheel beschouwd, een ernstige en actuele bedreiging oplevert in de zin van artikel 3, § 3, van het voorontwerp.

b.2) Het verbod tot verderzetten van de activiteiten van een verboden entiteit

24. Ook artikel 14, § 1, 2°, van het voorontwerp dient in het licht van het verbod op preventieve maatregelen uit artikel 27 van de Grondwet, te worden beoordeeld.

Artikel 14, § 1, van het voorontwerp luidt:

“Wordt gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en/of een geldboete van 500 tot 25.000 euro, eenieder die: (...) 2° de activiteiten van de entiteit verderzet onder andere naam of hoedanigheid.”

De Raad van State is van oordeel dat de bijzondere politiemaatregel die een vereniging verbiedt, onder de hiervoor bepaalde voorwaarden, moet kunnen worden gehandhaafd en dat het in dat geval ook mogelijk moet zijn om de schending van dat verbod strafrechtelijk te sanctioneren. Er rijst geen principieel bezwaar tegen deze bepaling. Ze strekt er immers niet toe een entiteit strafbaar te stellen louter omdat zij zou kunnen worden beschouwd als de opvolger van de verboden entiteit “onder een andere naam of hoedanigheid”³³, maar omdat zij de activiteiten van de verboden entiteit daadwerkelijk voortzet. Evenwel moet uitdrukkelijk worden vermeld dat het enkel gaat om de activiteiten van de entiteit die hebben geleid tot het verbod. Voorts dient, rekening houdend met het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, te worden verduidelijkt onder welke omstandigheden men geacht wordt deze activiteiten voort te zetten. Het blijft onzeker of het ontplooiën van gelijkaardige activiteiten reeds volstaat, ook wanneer deze al vóór het verbod werden verricht, of dat vereist is dat de entiteit pas na het verbod is opgericht. Evenmin is duidelijk welke bijkomende elementen nodig zijn om te kunnen oordelen dat niet louter eigen activiteiten worden uitgeoefend, maar dat sprake is van de voortzetting van de activiteiten van de verboden entiteit.

De stellers van het voorontwerp dienen hierover duidelijkheid te verstrekken.

b.3) De strafbaarstelling van het deelnemen aan de activiteiten van een verboden entiteit

25. Bij artikel 14, § 1, 1°, wordt alleen al het feit dat iemand deelneemt aan een activiteit van een verboden entiteit strafbaar gesteld, zonder dat de mogelijke beklagde een welbepaalde overtreding ten laste kan worden gelegd. In dat opzicht zou deze zelfs veroordeeld kunnen worden terwijl hij niet wist dat de activiteit uitging van een verboden entiteit, of terwijl de activiteit werd georganiseerd door verschillende entiteiten waaronder ook de verboden entiteit en ongeacht of die laatste de initiatiefneemster was, dan wel slechts haar steun eraan heeft betuigd. Vermits bovendien niet elk administratief verbod in de zin van de ontworpen regeling noodzakelijk een verbod inhoudt om onder de naam van de entiteit enige openbare of collectieve activiteit uit te oefenen,³⁴ zou de strafbaarstelling zelfs betrekking kunnen hebben op gevallen waarin de “verboden” entiteit zelf haar administratief verbod niet zou overtreden door het evenement te organiseren.

Ofschoon de in artikel 14, § 1, 1°, van het voorontwerp vervatte strafbaarstelling niet als een preventieve maatregel kan worden beschouwd, vermits wordt vervolgd na de litigieuze deelname, is het strafbaar stellen van elke deelname aan om het even welke activiteit van een verboden entiteit, voor zover de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging van de

³³ Vgl. adv. RvS 52.522/AV van 19 februari 2013, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-809/8, opmerking 41.

³⁴ Volgens artikel 5 van het voorontwerp kan het administratief verbod één of meer van de opgesomde maatregelen omvatten, zodat dit dus niet steeds alle maatregelen dient te omvatten.

betrokkene in het geding zijn, strijdig met het vereiste dat elke beperking van deze vrijheden “nodig in een democratische samenleving” en evenredig aan het nagestreefde doel van algemeen belang moet zijn.

De stellers van het voorontwerp dienen de ontworpen bepaling in dit licht te heroverwegen. Zij dienen het misdrijf preciezer te omschrijven en daarbij rekening te houden met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf dat in essentie impliceert dat een sanctie met een strafkarakter slechts kan worden uitgesproken voor een door de wet strafbaar gesteld gedrag dat aan de persoon zelf is toe te schrijven.³⁵ De vraag rijst overigens welke vorm van opzet in hoofde van die persoon vereist wordt.

(ii) De verdragsrechtelijke waarborgen van de vrijheid van vereniging

26. De vrijheid van vereniging wordt niet alleen bij artikel 27 van de Grondwet gewaarborgd, maar ook bij artikel 11 van het EVRM en artikel 22 van het IVBPR. Uit deze artikelen volgt dat elke beperking van de vrijheid van vereniging bij wet dient te zijn voorzien, en dat die beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

a) Het legitieme doel

27. In de eerste plaats moet de beperking van de vrijheid van vereniging een legitiem doel dienen, met name één van de uitdrukkelijk in artikel 11, lid 2, van het EVRM of in artikel 22, lid 2, van het IVBPR vermelde rechtsgoederen.

28. Het komt de Raad van State voor dat de ontworpen wettelijke regeling *an sich* een legitiem doel dient. In de memorie van toelichting wordt die als volgt geduid: de handhaving van de nationale veiligheid tegen groeperingen waarvan de activiteiten gericht zijn op het mogelijk maken, faciliteren of aanmoedigen van terrorisme, extremisme of gewelddadig radicalisme, en het beschermen van de democratische en grondwettelijke orde tegen groeperingen die, zelfs zonder gebruik te maken van fysiek geweld, aanzetten tot haat, discriminatie of segregatie en daarmee de fundamentele beginselen van pluralisme, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten, die ten grondslag liggen aan een democratische samenleving, in gevaar brengen.

³⁵ Adv.RvS 52.522/AV van 19 februari 2013, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-809/8, opmerking 29.

b) Het legaliteitsbeginsel

29. De voorwaarde dat in de beperking “bij wet” dient te zijn voorzien impliceert dat zij dient te zijn opgenomen in een regel die is bekendgemaakt en die voldoende duidelijk is om tot redelijkerwijze voorspelbare toepassingen te leiden.

Wat het voorzienbaarheidsvereiste betreft, vat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn standpunt als volgt samen:

“131. Dans la première affaire où elle a été appelée à cerner le sens de l’expression ‘prévues par la loi’ figurant à l’article 10 § 2 de la Convention (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, §§ 48-49, série A n° 30), la Cour a notamment considéré qu’il s’en dégageait une exigence de prévisibilité. Elle a jugé qu’on ne pouvait considérer comme une ‘loi’ qu’une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable de régler sa conduite et que, en s’entourant au besoin de conseils éclairés, celui-ci devait être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d’un acte déterminé. Elle a cependant précisé que ces conséquences n’avaient pas à être prévisibles avec une certitude absolue, l’expérience révélant celle-ci hors d’atteinte.

132. Dans sa jurisprudence ultérieure relative à l’article 10 § 2, la Cour, avec des variations mineures dans la formulation, s’en est constamment tenue à cette position (voir, parmi beaucoup d’autres, *Rekvényi*, précité, § 34, *Öztürk c. Turquie* [GC], n° 22479/93, § 54, CEDH 1999-VI, et *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], n°s 21279/02 et 36448/02, § 41, CEDH 2007-IV).”³⁶

30. Wat dit legaliteitsbeginsel betreft, laat het voorontwerp op verschillende punten te wensen over. In de eerste plaats wijst de Raad van State op de in opmerking 23 genoemde onduidelijkheid. De vraag rijst hoe de voorwaarde in artikel 3, § 3, zich verhoudt tot wat is vermeld in artikel 4. Enerzijds lijkt uit artikel 3, § 3, te volgen dat de entiteit meerdere feiten stelt of ondersteunt (“op substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze”), terwijl anderzijds artikel 4, 1°, het opleggen van een verbod toelaat zodra één van de opgesomde feiten zich voordoet, tenzij het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om in artikel 4 aan te geven dat feiten van één van de aldaar vermelde categorieën in aanmerking komen om tot toepassing van de wet aanleiding te geven.

De stellers van het voorontwerp dienen de verhouding tussen de artikelen 3, § 3, en 4, te verduidelijken en de bepalingen desgevallend aan te passen, zodat zij in ieder geval begrijpelijk en redelijkerwijze voorspelbaar zijn.

31. Hiervoor (opmerking 23) merkte de Raad tevens op dat, hoewel sommige van de in artikel 4 opgenomen feiten een wezenlijk kenmerk van de betrokken entiteit kunnen vormen en op zichzelf reeds een “ernstige en actuele bedreiging” kunnen uitmaken (zoals het oprichten van een private militie, bedoeld in artikel 4, 1°, eerste streepje, c)), dit voor het merendeel van die feiten niet geldt.

³⁶ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*.

De stellers van het voorontwerp dienen de bepaling te heroverwegen en ter zake duidelijkheid te verstrekken.

32. Verschillende begrippen in de bepalingen van artikel 4 van het voorontwerp missen de “duidelijkheid” en de “redelijke voorspelbaarheid in de toepassing” die vereist zijn om aan het legaliteitsbeginsel te voldoen. Het gaat minstens om de volgende in cursief vermelde begrippen:

- gewelddadig *extremisme* of gewelddadig *radicalisme mogelijk maken, vergemakkelijken* of aanmoedigen (artikel 3, § 3, 1°);
- het actief promoten³⁷, *het publiek verspreiden of het al dan niet rechtstreeks ter beschikking stellen aan het publiek* van inhoud of boodschappen die daden van terrorisme rechtvaardigen, legitimeren of verheerlijken, dan wel van aard zijn een reëel risico in te houden dat dergelijke daden worden gepleegd (artikel 4, 1°, eerste streepje, b);
- de ondersteuning van *sabotage* (artikel 4, 1°, eerste streepje, a);
- het oprichten, vormen of aansturen van een gestructureerde groepering met de kenmerken van een private militie of een paramilitaire organisatie, met (...) *fysieke middelen of uniformen* (artikel 4, 1° eerste streepje, c);
- het met *ongeoorloofde, bedrieglijke of clandestiene middelen infiltreren of instrumentaliseren* van openbare instellingen, *structuren van algemeen belang* of *democratische organisaties*, met het oog op het beïnvloeden van beslissingsprocessen, *het ondermijnen of afwenden van hun opdrachten* (artikel 4, 1°, eerste streepje, d);
- het rechtvaardigen, *legitimeren* of actief publiek verspreiden van ideologieën, uitlatingen, symbolen of inhoud (artikel 4, 1°, tweede streepje, a);
- het met ongeoorloofde, bedrieglijke of *clandestiene middelen infiltreren of instrumentaliseren* van een vereniging of *collectieve structuur* (artikel 4, 1°, tweede streepje, b);
- het *rechtstreeks of onrechtstreeks ondersteunen van handelingen of evenementen* (artikel 4, 1°, tweede streepje, c).

Ter wille van de rechtszekerheid en om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel van artikel 11 EVRM, dienen deze begrippen te worden vervangen door duidelijkere begrippen of kan ervoor worden geopteerd ze nader te omschrijven, onverminderd wat hierna volgt over de noodzakelijkheid in een democratische samenleving en de evenredigheid.³⁸

³⁷ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft wel geoordeeld dat een bepaling die de verheerlijking van terrorisme strafbaar stelde, voldeed aan het legaliteitsbeginsel. Zie: EHRM 2 oktober 2008, *Leroy t. Frankrijk*, § 36. Zie ook: EHRM 23 juni 2022, *Rouillan t. Frankrijk*, §§ 53-59.

³⁸ Zie ook opmerking 52.

33. Artikel 4, 1°, tweede streepje, b), van het voorontwerp vermeldt “dadens van bedreiging, intimidatie of pesterijen ten aanzien van individuen of groepen op basis van de criteria bedoeld in artikel 4 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie”.

Artikel 4, 1°, tweede streepje, c), van het voorontwerp vermeldt handelingen of evenementen die “aanzetten tot haat, geweld of discriminatie jegens een of meerdere personen op grond van beschermde kenmerken zoals afkomst, geslacht, seksuele geaardheid, genderidentiteit, of de werkelijke dan wel veronderstelde afkomst van een persoon, zijn of haar nationale of etnische herkomst, of zijn of haar religieuze overtuiging”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het voorontwerp, door in het artikel gebruik te maken van het woord “zoals”, een open lijst van kenmerken beogen op te nemen, die refereert aan de beschermde kenmerken in de antidiscriminatiewetgeving.

De Raad merkt op dat het gebruik van een open lijst van beschermde kenmerken vragen doet rijzen omtrent de vereisten van rechtszekerheid en voorzienbaarheid.³⁹

Voorts leidt de gekozen formulering ertoe dat verschillende beschermde kenmerken die in de relevante antidiscriminatiewetgeving zijn opgenomen – zoals nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, leeftijd, handicap, moederschap, genderexpressie – niet expliciet worden vermeld. Zo lijkt de verwijzing in punt b) naar enkel de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ niet coherent met de in punt c) vermelde beschermde criteria, die overeenstemmen met criteria die beschermd worden bij de wet van 30 juli 1981 ‘tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven dadens’ en bij de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’. Het is niet duidelijk waarom, indien wordt beoogd aan te sluiten bij die wetgeving, niet wordt geopteerd voor een volledige opsomming van de erkende beschermde criteria of voor een verwijzing naar de drie wetten in kwestie, zowel in punt b) als in punt c).

c) De noodzakelijkheid in een democratische samenleving, met inbegrip van de evenredigheid

34. De beperkingen van de vrijheid van vereniging dienen niet alleen “bij wet” te zijn voorzien, ze dienen daarenboven “in een democratische samenleving noodzakelijk” te zijn. Deze voorwaarde impliceert onder meer dat er een “dwingende maatschappelijke behoefte” dient te bestaan om de beperking in te voeren, dat deze evenredig dient te zijn aan het doel dat wordt nagestreefd, wat onder meer impliceert dat er een afweging dient plaats te vinden tussen het door de beperking nagestreefde doel en de gevolgen ervan en dit in het licht van het waardenpatroon van de democratische samenleving, die zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens steeds weer benadrukt, wordt gekenmerkt door “pluralisme, ruimdenkendheid en verdraagzaamheid” en eveneens door de ruimte die er ook is voor “des idées qui heurtent, choquent ou inquiètent”.

³⁹ Nochtans heeft de wetgever met die antidiscriminatiewetgeving bewust gekozen voor een gesloten lijst van discriminatiegronden, hetgeen het Grondwettelijk Hof in beginsel heeft aanvaard. Zie GwH 2 april 2009, nr. 64/2009, B.7.1 tot B.7.8.

De Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in haar Advies van 14 december 2023 overigens de hiernavolgende beginselen in herinnering gebracht in verband met de toelaatbaarheid van preventieve maatregelen:⁴⁰

“84. La Cour a déjà souligné, sur le terrain de diverses dispositions de la Convention, que le pouvoir d'intervention préventive de l'État est conforme aux obligations positives pesant sur les Parties contractantes d'assurer la jouissance effective par les personnes relevant de leur juridiction des droits et libertés consacrés par la Convention. Ces obligations ne se limitent pas aux éventuelles atteintes pouvant résulter d'actions ou d'omissions imputables à des agents de l'État ou survenues dans des établissements publics, mais elles visent aussi des atteintes imputables à des groupements ou des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'État (voir, entre autres, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n^{os} 25803/04 et 25817/04, § 82, CEDH 2009, ou, sur le terrain de l'article 9, *Leela Förderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, n^o 58911/00, § 99, 6 novembre 2008, et *C.R. c. Suisse* (déc.), n^o 40130/98, 14 octobre 1999).”

Hoewel het dus, in het licht van het Verdrag, toelaatbaar is om preventieve, collectieve of individuele maatregelen uit te vaardigen, beveelt het Hof in dit advies vervolgens aan, ter beoordeling van de “dwingende maatschappelijke behoefte”, i) de aard van het risico, ii) de realiteit van het risico en de omvang ervan, iii) het dreigingsniveau ervan, en iv) het gerechtelijk toezicht na te gaan alvorens ten slotte de evenredigheid ervan te onderzoeken.⁴¹

Wat het evenredigheidsvereiste⁴² betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 77.402/AV aan het volgende herinnerd:⁴³

“Volgens een vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving veronderstelt het evenredigheidsvereiste dat voldaan is aan drie cumulatieve voorwaarden, die subsidiair worden getoetst.⁴⁴ Beperkingen van de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken. Ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als het vereiste van het minst ingrijpende middel (de zogenaamde ‘least restrictive alternative’-doctrine). Ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of ‘fair balance’ te bestaan tussen enerzijds de bescherming

⁴⁰ In opmerking 17 wordt eraan herinnerd dat, wanneer het EHRM het begrip “preventieve maatregel” gebruikt, dit niet noodzakelijk dezelfde betekenis heeft als in artikel 27 van de Belgische Grondwet.

⁴¹ EHRM advies van 14 december 2023 ‘sur le refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci’, gegeven op vraag van de Raad van State van België (verzoek nr. P16-2023-001).

⁴² Zie in dit verband VAN DROOGHENBROECK S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruylant, 2001, 785 p.

⁴³ Adv.RvS 77.402/AV van 6 juni 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, met het oog op het instellen van een uitgavenplafond voor informatievoorziening, propaganda en reclame’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-98/2, opmerking 14.

⁴⁴ Voetnoot 22 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 75.

van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.”

Wat bestuurlijke politie betreft, heeft de afdeling Bestuursrechtspraak eveneens het volgende geoordeeld:⁴⁵

“De eerbieding van het proportionaliteitsbeginsel in zaken als de voorliggende komt er essentieel op neer dat de opgelegde maatregel niet verder mag gaan dan noodzakelijk is uit een oogpunt van herstel van de openbare orde. (...)

(...)

Anders dan de verzoekende partij lijkt te denken, is ter beoordeling van die proportionaliteit niet het nadeel dat zij lijdt maatgevend, maar wel hetgeen noodzakelijk is voor de nagestreefde toekomstbeveiliging, opdat er zich geen nieuwe verstoring van de openbare orde voordoet door gedragingen in haar inrichting. Op zich maakt de omstandigheid dat de politiemaatregel leed veroorzaakt aan de verzoekende partij niet dat de overheid te dezen op een onrechtmatige wijze de bestreden sluiting heeft opgelegd.”

35. Uit de tekst van het voorontwerp blijkt dat de stellers zich bewust zijn van het belang van het evenredigheidsbeginsel.⁴⁶

In de eerste plaats gelden de in artikel 5 van het voorontwerp opgenomen lijst van mogelijke maatregelen, uitsluitend voor verenigingen of groeperingen die op een “substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze” optreden en een “ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde”.

Artikel 4, 3°, van het voorontwerp bepaalt uitdrukkelijk als voorwaarde “dat de noodzakelijkheid en evenredigheid van de beoogde maatregelen om de in artikel 3, § 3, bedoelde dreiging te neutraliseren is vastgesteld.”

⁴⁵ RvS nr. 227.421 van 15 mei 2014, *BVBA BUKA 2000/Stad Antwerpen*, punten 15 en 16.

⁴⁶ In die zin wordt in de memorie van toelichting ook aangegeven dat het mechanisme van het administratief verbod reeds bestaat in “andere Europese landen zoals Frankrijk, Duitsland en Nederland”. In Frankrijk is het mechanisme ingesteld bij artikel 212-1 van de Code de la sécurité intérieure immers bekrachtigd bij beslissing nr. 2021-823 DC van 13 augustus 2021 van de Conseil constitutionnel (zie eveneens Raad van State van Frankrijk, 9 november 2023, nr. 476384, *Soulèvements de la Terre*; 9 november 2023, nr. 459704, *CRI*; 9 november 2023, nr. 446412, *GALE* en 9 november 2023, nr. 46045, *Alvarium*). In Duitsland werd de verbodsmogelijkheid voor verenigingen die geen politieke partijen zijn, uitgewerkt in de wet van 5 augustus 1964 ‘zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)’, waarvan de toepassing als evenredig beoordeeld werd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (10 oktober 2023, nr. 11214/19), *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.v. t. Duitsland*. Anders dan vermeld wordt in de memorie van toelichting bestaat er in Nederland geen administratief mechanisme om organisaties te verbieden, maar alleen mechanismen waarbij een gerechtelijk verenigingsverbod kan worden uitgesproken. Een voorstel om een dergelijk mechanisme in te voeren werd door de Nederlandse Eerste Kamer verworpen, ofschoon er luidens het advies van de Raad van State geen strijdigheid met de Nederlandse Grondwet was. De Raad van State zag wel onvoldoende argumenten voor een fundamentele wijziging van het stelsel van het verenigingsverbod. Zie in dit verband het advies van de Nederlandse Raad van State, afdeling Advisering, van 4 maart 2019, bij het voorstel van wet ‘houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties)’, *Parl.St* Tweede Kamer der Staten-Generaal 2018-2019, nrs. 35.079/2 (voorstel) en 35.079/5 (advies). Zie voor een overzicht van de verschillende regimes: J. Koornstra, *Verbieden van organisaties. Een onderzoek naar het verbieden van rechtspersonen en andere organisaties in het Nederlandse, Duitse en Franse recht in het licht van de verenigingsvrijheid*, University of Groningen Press, 2024.

Ook artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat het administratieve verbod één of meer van de in dat artikel opgestelde maatregelen kan omvatten, “naargelang de juridische aard van de betrokken entiteit, de ernst van de vastgestelde dreiging en het evenredigheidsbeginsel.”⁴⁷ Daarenboven bepaalt artikel 5, § 1, 2°, dat een administratieve ontbinding slechts mogelijk is in geval de dreiging “niet kan worden geneutraliseerd door de in 1° bedoelde maatregelen.”

Ten slotte bepaalt artikel 10 van het voorontwerp dat de maatregelen van administratieve bevoegdheid op gezette tijden, ten minste eenmaal per halfjaar of op gemotiveerd verzoek van de betrokken entiteiten worden herzien. Reeds eerder (opmerking 10) heeft de Raad erop gewezen dat een dergelijk herzieningsmechanisme in beginsel ook op de andere maatregelen moet toepasselijk worden gemaakt om als een uitoefening van de administratieve politiebevoegdheid te kunnen worden beschouwd.

Al deze bepalingen zetten de Koning er in de eerste plaats toe aan om de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor de vooropgestelde factoren in acht te nemen en het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen bij het vaststellen van de maatregelen, wat uiteindelijk ook een van de belangrijkste toetsstenen zal zijn die de Raad van State bij zijn rechtmatigheidstoezicht zal hanteren.

36. De Raad van State wijst er niettemin op dat het evenredigheidsvereiste, vanuit procedurele invalshoek, eveneens impliceert dat de individuele beslissingen tot beperking van de rechten en vrijheden vergezeld gaan van adequate waarborgen zowel voordat ze genomen worden – zodat de besluitvorming afgebakend wordt –, als daarna – door een doeltreffend gerechtelijke toezicht te waarborgen –⁴⁸.

37.1. In dat verband rijzen er vragen bij artikel 11, § 1, van het voorontwerp. Volgens deze bepaling start de procedure voor het administratief verbod met de opmaak van een gedetailleerde analyse door het CCIV waarin wordt vastgesteld dat de entiteit activiteiten uitoefent of ondersteunt die een ernstige en actuele bedreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3, van het voorontwerp. Deze analyse kan door het CCIV ambtshalve of op verzoek van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken worden opgesteld, en in dat laatste geval zou dat binnen tien kalenderdagen na ontvangst van het verzoek moeten gebeuren. Het voorontwerp verduidelijkt niet hoe het CCIV in het geval van een procedure op verzoek van de minister binnen die korte termijn van tien dagen een volwaardig dossier zou kunnen samenstellen dat een ingrijpende maatregel zoals het administratief verbod zou kunnen rechtvaardigen.

⁴⁷ Beter zou worden geschreven: “naargelang de juridische aard van de betrokken entiteit, de ernst van de vastgestelde dreiging en *met inachtneming van* het evenredigheidsbeginsel.”

⁴⁸ Zie inz. in de context van artikel 10 van het EVRM, EHRM 20 oktober 2009, *Lombardi Vallauri t. Italië* § 46 ; zie ook VAN DROOGHENBROECK S. en DELGRANGE X. die stellen dat de evenredigheid vanuit procedureel oogpunt “consiste à requérir que toute décision individuelle portant restriction aux droits et libertés s’accompagne de garanties contre l’arbitraire, en amont de la décision – *audi alteram partem*, devoir de motivation... – et en aval de la décision: un contrôle juridictionnel effectif doit pouvoir être enclenché” (VAN DROOGHENBROECK S. en DELGRANGE X. “Le principe de proportionnalité: retour sur quelques espoirs déçus”, *Revue du droit des religions*, 2019, vol. 7, nr. 7, 52).

Uit de memorie van toelichting blijkt dat voor het CCIV gekozen wordt omdat dit op permanente basis de verantwoordelijken van de belangrijkste diensten die betrokken zijn bij de nationale veiligheid en de analyse van de dreiging bijeenbrengt. Onder deze verantwoordelijken zijn een lid van het College van procureurs-generaal dat door het College wordt aangewezen en de federaal procureur.⁴⁹ Dit laatste brengt evenwel niet met zich mee dat het CCIV in zijn analyse zonder meer informatie uit strafrechtelijke onderzoeken zou kunnen hanteren. Het geheim van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek zullen immers blijven spelen.

37.2. Artikel 11, § 2, van het voorontwerp regelt de fase van tegenspraak die voorafgaat aan het opleggen van een administratief verbod. Daarbij is bepaald dat een met redenen omklede kennisgeving wordt gericht aan de betrokken entiteit, vergezeld van elementen die de voorgenen maatregel rechtvaardigen. Vervolgens kan het administratief dossier worden geraadpleegd binnen een termijn van 30 dagen en kan een hoorzitting worden aangevraagd. De memorie van toelichting vermeldt dat de procedure is bedoeld om een evenwicht te waarborgen tussen de veiligheidsvereisten en de rechten van verdediging, in overeenstemming met de algemene beginselen van het administratief recht.

Er wordt evenwel alleen voorzien in de kennisgeving van de gemotiveerde intentie tot verbod “hetzij naar het adres waar de entiteit gewoonlijk haar activiteiten uitoefent; hetzij, bij gebreke daarvan, naar een of meer identificeerbare personen die op significante wijze betrokken zijn bij het beheer, de organisatie of de handelingen van de entiteit”. Daardoor is het niet zeker dat alle fysieke personen op wie de beoogde verbodsmaatregel betrekking heeft, verwittigd worden – en bijgevolg gehoord kunnen worden in verband met de maatregelen die hen treffen.⁵⁰

De tekst van het voorontwerp laat ook in het midden of de inzage van het administratieve dossier het hele dossier betreft, met inbegrip van het rapport van het CCIV. Het afdoende informeren van de betrokkenen over de motieven in rechte en in feite die tot het nemen van de maatregel aanleiding geven is belangrijk met het oog op het nuttig horen van de betrokkenen en hun mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de genomen maatregel. In het Advies van 14 december 2023 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het volgende gesteld over het niet-vrijgeven van vertrouwelijke inlichtingen:

“116. Ensuite, pour être proportionnée, la mesure litigieuse doit être accompagnée de garanties procédurales adéquates pour prévenir tout risque d'arbitraire. Il convient, en particulier, que la personne concernée soit associée au processus décisionnel, considéré dans son ensemble, dans une mesure suffisante pour lui assurer la protection requise de ses intérêts (voir, mutatis mutandis, *Lazoriva c. Ukraine*, n° 6878/14, § 63, 17 avril 2018, *Elsholz c. Allemagne* [GC], n° 25735/94, § 52, CEDH 2000-VIII, et *Sahin c. Allemagne*

⁴⁹ Zie artikel 12, § 1, eerste lid, 7° en 8°, van het koninklijk besluit van 22 december 2020 ‘tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, het Strategisch Comité Inlichtingen en Veiligheid en het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid’.

⁵⁰ In advies 2025/9 van het Federaal instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens van 18 september 2025 over dit voorontwerp, gaat het in dat verband inzonderheid om de eigenaars en uitbaters van een plaats waarvan de administratieve sluiting wordt overwogen of de leden van een feitelijke vereniging waarvan men overweegt om de goederen te bevriezen (p. 19).

[GC], n° 30943/96, § 68, CEDH 2003-VIII, et *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n°s 42461/13 et 44357/13, § 161, 17 mai 2016).

117. Certes, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la présente procédure d'avis, d'examiner si des garanties procédurales suffisantes ont été mises à la disposition de l'intéressé. À ce stade, la Cour se limite à rappeler que là où une mesure défavorable à la personne concernée se fonde sur des informations confidentielles, seules sont légitimes les limitations des droits procéduraux qui n'atteignent pas ceux-ci dans leur substance même. Lorsque des preuves n'ont pas été communiquées à l'une des parties au nom d'un intérêt public dûment justifié, les difficultés qui en résultent pour la partie concernée doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les juridictions compétentes, laquelle doit satisfaire dans toute la mesure du possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et être assortie de garanties aptes à protéger les intérêts de la personne concernée (*Regner*, précité, §§ 147-149). Parmi ces facteurs compensateurs figurent le contrôle par la juridiction compétente du contenu des informations classifiées et de leur utilisation dans la motivation de la décision attaquée, ainsi que, le cas échéant, et dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et de la bonne conduite des investigations visant une personne, la communication, à tout le moins sommaire, à cette personne de la substance des reproches dont elle fait l'objet (*ibidem*, § 153, et *Muhammad et Muhammad*, précité, §§ 134 et 151).⁵¹

Gelet op het voorgaande dient de inzage waarin wordt voorzien van dien aard te zijn dat de betrokkenen afdoende, in de hiervoor aangegeven mate, kennis kunnen nemen van de elementen die aan de voorgenomen maatregel ten grondslag liggen, zodat zij zich nuttig kunnen laten horen en zodat met kennis van zaken kan worden uitgemaakt of het nuttig is om de beslissing in rechte te bestrijden. Indien bepaalde stukken omwille van hun vertrouwelijke karakter niet aan de betrokkenen kunnen worden meegedeeld, zal minstens de Raad van State in het kader van het beroep tegen het administratief verbod de inhoud ervan moeten kunnen nagaan. Ofwel moet de bepaling in die zin worden verduidelijkt, ofwel moeten de praktische nadere regels die overeenkomstig artikel 11, § 5, vastgesteld zullen worden door de Koning, ervoor zorgen dat die vereisten nageleefd worden.

37.3. Meer in het algemeen dienen de stellers van het voorontwerp er dus over te waken dat ook in de procedure voor het nemen van de beslissing de nodige waarborgen zijn opgenomen om een verantwoorde beslissing te nemen die kan beantwoorden aan de door het voorontwerp zelf gestelde vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid.

Daartoe is het vereist dat het administratief dossier op basis waarvan de beslissing wordt genomen, niet overhaast, maar met de nodige zorg wordt opgesteld, dat de betrokkenen worden gehoord en dat ze, onverminderd wat opgemerkt is in punt 37.2, afdoende worden geïnformeerd over de motieven in rechte en in feite die aan de maatregel ten grondslag liggen. Bovendien wordt bij artikel 11, § 5, van het voorontwerp het bepalen van de praktische nadere regels voor de procedure die daarbij ingesteld wordt, gedelegeerd aan de Koning, met inbegrip van de maatregelen ter waarborging van de “de rechten van de verdediging”. Het spreekt voor zich dat de Koning daardoor de draagwijdte van het algemeen beginsel van de eerbiediging van de rechten

⁵¹ EHRM, Avis consultatif, 14 december 2023, §§ 116 en 117. Zie ook EHRM 8 juli 2008, *Paşaoğlu/Turkije*, § 45.

van verdediging dat aldus toepasselijk wordt gemaakt bij het voorontwerp van wet, niet zal kunnen beperken.

37.4. In dat verband rijst ook de vraag of de verantwoording in de memorie van toelichting niet dient te worden heroverwogen voor de in het voorontwerp genomen optie om ook de meest verregaande maatregel – de ontbinding van de rechtspersoon – niet door een onafhankelijk en onpartijdige rechter te laten uitspreken, doch deze te laten opleggen door de Koning, bij een in Ministerraad genomen besluit, met mogelijkheid tot een beroep bij de Raad van State.

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende vermeld:

“Hoewel gerechtelijke vervolging van fundamenteel belang is in een democratische samenleving, is zij onderworpen aan een specifiek tijdsplan: zij moet voldoen aan de eisen van onderzoek, hoor en wederhoor en een eerlijk proces, waardoor zij niet altijd een snel antwoord biedt op urgente, veranderlijke of opzettelijk ondoorzichtige situaties. Daarom is een administratieve ontbinding een noodzakelijke onmiddellijke maatregel, die losstaat van strafrechtelijke vervolging, maar noodzakelijk is om de nationale veiligheid te beschermen en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde.”

In het licht van de genoemde overwegingen en gelet op de noodzaak om ook binnen een administratieve procedure in afdoende waarborgen te voorzien voor een behoorlijke besluitvorming, rijst de vraag of, gelet op de tijd die hiervoor is vereist, niet beter onmiddellijk kan worden geopteerd voor een gerechtelijke ontbinding, desgevallend met aangepaste procedureregels die een tijdige beslissing mogelijk maken. Die laatste optie impliceert dat de waarborgen van een rechterlijke beslissing meteen worden verleend. In het licht van de procedurele proportionaliteit lijkt deze dan ook de voorkeur te hebben, tenzij kan worden aangetoond dat ze niet tot een adequate en tijdige beslissing leidt. De stellers van het voorontwerp dienen dit nader te onderzoeken.

37.5. Ten slotte moet de evolutie van de situatie na de uitvoering van een maatregel van bestuurlijke politie in principe in aanmerking genomen worden opdat de aantasting van de fundamentele rechten van de betrokken entiteiten evenredig is.⁵² Zoals reeds aangegeven in opmerking 10 hierboven wordt evenwel in de meerderheid van de maatregelen voorzien zonder beperking in de tijd en zonder herzieningsprocedure ingeval de ernstige dreiging zou verdwijnen. Behalve als vastgesteld is kunnen worden in welke omstandigheden het risico of de verstoring in kwestie zou rechtvaardigen dat een permanente of definitieve maatregel van bestuurlijke politie wordt uitgevaardigd, vormt het ontbreken van een herzieningsprocedure, eveneens vanuit die invalshoek, een klaarblijkelijk onevenredige aantasting van de nagestreefde doelstelling om de verstoring te voorkomen of de openbare orde te herstellen.⁵³

⁵² Naar het voorbeeld van wat het Grondwettelijk Hof beslist heeft aangaande de maatregelen van gemeentelijke bestuurlijke politie die een inmenging inhouden van het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen (GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.19.1 tot B.19.3, reeds aangehaald).

⁵³ In dat verband wordt de aandacht erop gevestigd dat het Grondwettelijk Hof, bij arrest nr. 142/2025, geoordeeld heeft dat het bestreden stelsel *in casu* een onevenredige aantasting inhield van de fundamentele rechten van de betrokkenen, rekening ermee houdend dat (i) het er niet in voorzag dat de betrokken overheid zich met regelmatige intervallen opnieuw buigt over beslissingen die genomen zijn op basis van het voorontwerp van wet waarvan de gevolgen niet tijdelijk zijn, (ii) het niet voorzag in een procedure om het verzoek tot intrekking, door de entiteit, van een administratieve verbodsmaatregel met betrekking tot haar af te bakenen, (iii) het niet voorzag in het nemen van

Het voorontwerp moet zorgvuldig opnieuw onderzocht worden in het licht van deze opmerking.

(iii) De gelijke behandeling van de verenigingen

38. Wat de vrijheid van vereniging betreft, blijkt uit de bepalingen over het toepassingsgebied dat niet alle entiteiten vermeld in artikel 2, 1°, van het voorontwerp op dezelfde wijze worden behandeld.

De wet beoogt van toepassing te zijn op de in artikel 2 genoemde entiteiten, waarbij zowel verwezen wordt naar rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en feitelijke verenigingen en feitelijke groeperingen. Die laatste categorie wordt in artikel 2, 1°, d), van het voorontwerp als volgt omschreven: “groepen van natuurlijke personen, zonder rechtspersoonlijkheid, die zich op een informele wijze organiseren met het oog op het gezamenlijk nastreven van een gemeenschappelijk doel.”

39. Uit artikel 3, § 2, eerste lid, van het voorontwerp blijkt echter dat tal van verenigingen uitdrukkelijk worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet. Het gaat meer bepaald om:

- “1° erkende politieke partijen;
- 2° erkende of representatieve vakorganisaties
- 3° de erkende erediensten, de erkende levensbeschouwingen, de lokale erkende geloofsgemeenschappen en hun representatieve organen
- 4° publiekrechtelijke rechtspersonen in het kader van de uitoefening van de opdrachten van algemeen belang die hen door de wet zijn toegekend;
- 5° de erkende beroepsverenigingen of federaties van deze organisaties, binnen de uitoefening van hun wettelijke en reglementaire opdrachten;
- 6° organisaties waarvan het feitelijk oogmerk uitsluitend politiek, syndicaal, filantropisch, levensbeschouwelijk of godsdienstig is, of die uitsluitend enig ander rechtmatig oogmerk nastreeft.”

Artikel 3, § 2, tweede en derde lid, voegt er evenwel aan toe:

“Deze uitsluitingen gelden niet wanneer de betrokken entiteit haar verklaarde of erkende doeleinden omzeilt om handelingen te verrichten zoals bedoeld in artikel 4, die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3.

Deze wet mag niet worden toegepast op de enkele grond dat de betrokken entiteit een politieke, syndicale, religieuze, filosofische of andere, zelfs radicale, opvatting

een nieuwe beslissing gegrond op een geactualiseerde motivering, en (iv) het er niet in voorzag dat de bewijslast inzake de nieuwe elementen die de herziening van de beslissing mogelijk maken, niet volledig of in hoofdzaak bij de betrokken entiteit zou liggen.

aanhangt, voor zover haar activiteiten geen concrete bedreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3.”

40. In de memorie van toelichting wordt het verschil in behandeling van de in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp bedoelde verenigingen telkens op korte wijze verantwoord.

In de eerste plaats roepen de stellers van het voorontwerp “grondwettelijke en institutionele redenen” in voor de uitsluiting van de hiervoor genoemde verenigingen uit het toepassingsgebied. De uitsluitingen moeten ook garanderen “dat de wet niet kan worden gebruikt om legale organisatievormen, zelfs kritische of radicale, te beperken, zolang hun activiteiten binnen het democratische kader blijven.”

Vervolgens wijzen zij erop dat de uitsluiting van de in artikel 3, § 2, van het voorontwerp genoemde entiteiten niet absoluut is. De uitsluitingsclausule is niet van toepassing in geval van een duidelijk misbruik van hun werkelijke doelstelling “indien een entiteit, ongeacht haar verklaarde of erkende doel, deze doelstelling misbruikt om feiten te verrichten als bedoeld in artikel 4, die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3”. Met andere woorden, zodra een entiteit haar verklaarde of erkende doel omzeilt om bedreigende activiteiten te ontplooien, kan zij opnieuw volledig onder de maatregelen van de wet vallen.

41. Bij de hiervoor vermelde bepalingen en de verantwoording die ervoor wordt gegeven in de memorie van toelichting, heeft de Raad van State verschillende bedenkingen.

42. In de eerste plaats is de betekenis van een aantal in deze bepalingen gehanteerde begrippen niet duidelijk.

Zo is het niet duidelijk wat er bedoeld wordt met “erkende politieke partijen”, nu het Belgische recht niet voorziet in een regeling inzake de “erkenning” van politieke partijen.

Evenmin is duidelijk wat wordt bedoeld met een organisatie waarvan het feitelijk oogmerk uitsluitend “politiek” is. Het voorontwerp verduidelijkt niet of dit enkel betrekking heeft op organisaties die deelnemen aan politieke machtsverwerving door verkiezingen, dan wel ook op organisaties die, bijvoorbeeld, bijdragen tot de vorming van de politieke opinie.

43. Vervolgens rijst de vraag op welke wijze de stellers van het voorontwerp het verschil in behandeling verantwoorden dat erin bestaat dat de in artikel 3, § 2, 1° tot 5°, van het voorontwerp genoemde verenigingen ten volle uit het toepassingsgebied van de wet worden uitgesloten terwijl de in artikel 3, § 2, 6°, genoemde organisaties slechts worden uitgesloten voor zover hun feitelijk oogmerk “uitsluitend” politiek, syndicaal, filantropisch, levensbeschouwelijk of godsdienstig is of voor zover ze “uitsluitend” enig ander rechtmatig oogmerk nastreven.

Het komt de Raad van State voor dat de stellers van het voorontwerp zullen moeten verantwoorden dat het criterium van de “erkenning”, voor zover het al toepasbaar is, dat gehanteerd wordt om een onderscheid te maken tussen “erkende politieke partijen” en “niet-erkende politieke partijen”, tussen “erkende of representatieve vakorganisaties” en “niet erkende

of niet-representatieve vakorganisaties” en tussen “erkende en niet erkende erediensten” een pertinent criterium is in de context van de ontwerpen regeling.

Ook zullen de stellers van het voorontwerp dienen te verantwoorden om welke redenen andere verenigingen die gebruik maken van hun grondrechten en die eveneens een belangrijke rol spelen in een democratische samenleving, zoals de media of het onderwijs, niet uitdrukkelijk worden genoemd.

44. Ten slotte rijst de vraag wat de precieze draagwijdte is van de “misbruik”-clausule. Uit de tekst van artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp blijkt dat het voor de toepassing van die clausule volstaat dat de betrokken entiteit “haar verklaarde of erkende doeleinden omzeilt om handelingen te verrichten zoals bedoeld in artikel 4, die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3”.

De vraag rijst of het verrichten van dergelijke handelingen *an sich* voldoende is om van een “omzeiling van het doel” en dus van een “misbruik” te kunnen gewagen. Indien dat het geval zou zijn, zou die clausule de hierboven beschreven uitsluitingen elk nuttig gevolg ontnemen. Als de entiteit geen feiten verricht “als bedoeld in artikel 4, die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3”, kan haar in ieder geval geen administratief verbod opgelegd worden. Als ze daarentegen in het toepassingsgebied van het voorontwerp valt, omdat ze feiten begaat bedoeld in artikel 4, die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3, wordt erin voorzien dat de uitsluitingen niet van toepassing zijn. Zoals artikel 3, § 2, tweede lid, thans gesteld is, hebben de uitsluitingen bedoeld in het eerste lid geen draagwijdte.

De stellers van het voorontwerp dienen hun tekst te heroverwegen.

(iv) De vrijheid van vakverenigingen

45. Onverminderd wat werd opgemerkt omtrent het verschil in behandeling van verenigingen, dient tenslotte nog de aandacht te worden gevestigd op de vrijheid van vakvereniging. Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁵⁴ omvat de vrijheid van vereniging immers tevens de vrijheid van vakvereniging, waaronder het recht om vakorganisaties op te richten en zich daarbij aan te sluiten met het oog op de verdediging van beroepsbelangen, alsook het recht van die organisaties tot collectief optreden ter bescherming van beroepsbelangen. Deze bescherming volgt uit artikel 27 van de Grondwet, artikel 11 EVRM, artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 22 van het IVBPR en ook uit de artikelen 5 en 6 van het Europees Sociaal Handvest. Bovendien zijn zowel de administratieve maatregelen tot schorsing van activiteiten als tot ontbinding strikt verboden bij artikel 4 van verdrag nr. 87 van de IAO ‘betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming

⁵⁴ Onder meer : EHRM 2 juli 2002, *Wilson, Nationale Unie van Journalisten e.a t. VK*; EHRM (Grote Kamer) 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*; EHRM 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*; EHRM (Grote Kamer) 9 juli 2013, *Sindicatul “Păstorul cel Bun” t. Roemenië*.

van het vakverenigingsrecht', goedgekeurd bij de wet van 13 juli 1951,⁵⁵ dat bepaalt dat "[d]e werknemers- en werkgeversorganisaties (...) niet langs administratieve weg [kunnen] worden opgeheven of in de uitoefening van hun werkzaamheden geschorst".

Zoals de Raad van State heeft benadrukt in zijn adviezen 77.559/16 en 77.560/16 van 14 mei 2025⁵⁶, zijn die teksten erop gericht om niet alleen de uitoefening van de vakbondsvrijheid te garanderen, maar passen zij, ook principieel, in een politiek ter bevordering van de uitoefening van die vrijheid en zijn zij gericht tegen elke maatregel die die uitoefening rechtstreeks of onrechtstreeks zou belemmeren tenzij kan worden aangetoond dat de maatregel in een democratische samenleving nodig en evenredig is met het oog op een wettig doel in de zin van de bovenvermelde teksten. Daarbij heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop gewezen dat de beoordelingsvrijheid waarover de staten beschikken bij het inperken van de vrijheid van (vak)vereniging beperkter is wanneer de kern van de syndicale activiteiten wordt geraakt.⁵⁷

Principieel zijn de "erkende of representatieve vakorganisaties" door artikel 3, § 2, eerste lid, 2°, van het voorontwerp uitgesloten van het toepassingsgebied van deze regeling. Echter, ook deze entiteiten komen opnieuw in het toepassingsgebied wanneer ze, zoals bedoeld in artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, hun kennelijke doel omzeilen om bedreigende activiteiten te ontplooiën.

De in het voorontwerp opgenomen bepalingen moeten worden begrepen in het licht van het bijzonder gewicht dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan de vrijheid van vakvereniging hecht, hetgeen ook door het Grondwettelijk Hof wordt erkend.⁵⁸ Het spreekt voor zich dat de toepassing op de vakorganisaties van de aan te nemen wet die vrijheid niet verder mag beperken.⁵⁹

⁵⁵ B.S. 16 januari 1952.

⁵⁶ Adv.RvS 77.559/16 en 77.560/16 van 14 mei 2005, bij een wetsvoorstel 'teneinde de vakbonden rechtspersoonlijkheid te verlenen', *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-686/3, en 'betreffende de rechtspersoonlijkheid van vakorganisaties', *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-372/3. Zie ook: adv.RvS 73.413/1 en 73.414/1 van 7 maart 2024 over een wetsvoorstel 'tot instelling van de vrijheid om te werken' (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3229/2) (73.413/1) - een wetsvoorstel 'betreffende het recht op collectief optreden' (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-1746/2) (73.414/1).

⁵⁷ EHRM 8 april 2014, nr. 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers t. Verenigd Koninkrijk*.

⁵⁸ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.27.2.

⁵⁹ In die zin wijst het Comité de la liberté syndicale op het volgende: "464. Les principes énoncés à l'article 3 de la convention n° 87 n'interdisent pas le contrôle de l'activité interne d'un syndicat lorsque cette activité viole des dispositions légales ou statutaires. Toutefois, il importe que le contrôle des activités internes d'un syndicat et l'adoption de mesures de suspension et de dissolution demeurent entre les mains des autorités judiciaires, et cela non seulement pour garantir une procédure impartiale et objective et pour assurer les droits de défense (qui ne peuvent être garantis pleinement que par une procédure judiciaire régulière), mais aussi pour éviter que les mesures adoptées par les autorités administratives ne paraissent arbitraires" (*Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, "La liberté syndicale", 5^e herziene uitgave, 2006).

B. De vrijheid van vergadering

46. Verschillende van de bepalingen van het voorontwerp impliceren dat ook de vrijheid van vergadering kan worden aangetast.

Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt als mogelijke politiemaatregelen, die de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad kan nemen,

- het verbod om enige openbare activiteit uit te oefenen (zoals vergaderingen, met inbegrip van betogingen), in artikel 5, § 1, 1°, a);
- de tijdelijke administratieve sluiting van de plaatsen die specifiek worden gebruikt voor de verboden activiteiten” (onder meer vergaderplaatsen), in artikel 5, § 1, 1°, c), en artikel 5, § 2, d);
- het verbod om enige collectieve activiteit uit te oefenen onder de naam van de vennootschap, vereniging, groepering of onder een daarmee verband houdende identiteit (onder meer vergaderingen, met inbegrip van betogingen) in artikel 5, § 2, a), en artikel 5, § 3, a);
- de tijdelijke administratieve sluiting van de plaatsen die hoofdzakelijk of in belangrijke mate bestemd zijn voor de verboden activiteiten (onder meer vergaderplaatsen), in artikel 5, § 2, - d), en artikel 5, § 3, c).

Artikel 4, 1°, tweede streepje, in fine, van het voorontwerp vermeldt nog als een van de activiteiten die tot toepassing van een administratief verbod kan leiden, “het houden of organiseren van openbare evenementen met een haatdragend of discriminerend karakter”.

Deze bepalingen kunnen ertoe leiden dat bijeenkomsten, manifestaties of andere vormen van meningsuiting worden verhinderd of onmogelijk worden gemaakt.

47. Artikel 26 van de Grondwet bepaalt:

“De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlof te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.”

Artikel 11 van het EVRM bepaalt:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de

gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.”

Artikel 21 van het IVBPR bepaalt:

“Het recht van vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Artikel 12.1 van het Handvest bepaalt:

“Eenieder heeft op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, hetgeen mede omvat eenieders recht, ter bescherming van zijn belangen samen met anderen vakverenigingen op te richten of zich daarbij aan te sluiten.”

48. Voor zover de maatregelen een weerslag zouden hebben op vergaderingen “in open lucht” wijst de Raad erop dat deze volgens artikel 26, tweede lid, van de Grondwet “ten volle” aan de politiewetten onderworpen zijn, zodat het verbod op preventieve maatregelen hier niet geldt, wat evenwel niet betekent dat aan het evenredigheidsbeginsel voorbij kan worden gegaan.

Wat het evenredigheidsbeginsel betreft dat besloten ligt in artikel 11 EVRM, wijst de Raad van State op artikel 4, 3°, van het voorontwerp waaruit blijkt dat elke genomen politiemaatregel “noodzakelijk en evenredig” dient te zijn om de bedreiging te neutraliseren.

De Raad wijst er ten slotte wel op dat de in het voorontwerp bepaalde “tijdelijke administratieve sluiting van de plaatsen die hoofdzakelijk of in belangrijke mate bestemd zijn voor de verboden activiteiten” betrekking kan hebben op plaatsen die ook voor bewoning bestemd zijn. Een dergelijke maatregel zou het recht op eerbiediging van het privé- en het gezinsleven – eventueel ook van de andere bewoners – aantasten en kan dan ook slechts worden toegepast met eerbiediging van de waarborgen geboden door artikel 15 van de Grondwet over de onschendbaarheid van de woning en door artikel 8 EVRM over het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven.

C. De vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid

49. Verschillende van de bepalingen van het voorontwerp impliceren dat de vrijheid van meningsuiting kan worden aangetast.

Zo vermeldt artikel 4 van het voorontwerp onder de activiteiten die tot toepassing van een administratief verbod kunnen leiden:

- “het actief promoten, het publiek verspreiden of het al dan niet rechtstreeks ter beschikking stellen aan het publiek van inhoud of boodschappen die daden van terrorisme of organisaties die als terroristisch erkend zijn door de Europese Unie rechtvaardigen, legitimeren of verheerlijken, dan wel van aard zijn een reëel risico in te houden dat dergelijke daden worden gepleegd” (artikel 4, 1°, eerste streepje, b);
- “het herhaaldelijk publiek aanzetten tot discriminatie of segregatie, haat of geweld, onder meer wanneer dit gebeurt in de vorm van het rechtvaardigen, legitimeren of actief publiek verspreiden van ideologieën, uitlatingen, symbolen of inhoud die deze haat, discriminatie of segregatie beogen, uitdrukken of bevorderen” (artikel 4, 1°, tweede streepje, a).

Artikel 5 van het voorontwerp vermeldt daarenboven als mogelijke politiemaatregelen, die de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit kan nemen, het verbod om symbolen, slogans of communicatiemiddelen van de verboden entiteit te gebruiken (artikel 5, § 1, 1°, b), artikel 5, § 2, b), en artikel 5, § 3, b)).

50. Artikel 19 van de Grondwet bepaalt:

“De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

Artikel 25 van de Grondwet bepaalt:

“De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers.”

Artikel 10 EVRM bepaalt:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”

Artikel 19 van het IVBPR bepaalt:

“1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.

2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.

3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn: a. in het belang van de rechten of de goede naam van anderen; b. in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.”

Artikel 20 van het IVBPR bepaalt:

“1. Alle oorlogspropaganda wordt bij de wet verboden.

2. Het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, wordt bij de wet verboden.”

Artikel 11 van het Handvest bepaalt:

“1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.

2. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.”

51. De maatregelen die de vrijheid van meningsuiting beperken, kunnen slechts worden genomen wanneer ten aanzien van een vereniging zelf een administratief verbod is uitgevaardigd, wat impliceert dat deze vereniging voldoet aan de grondvoorwaarden die in artikel 4 van het voorontwerp zijn uiteengezet. Uit artikel 4, 3°, van het voorontwerp blijkt ook dat elke genomen politimaatregel “noodzakelijk en evenredig” dient te zijn om de bedreiging te neutraliseren. Niettemin moet over die maatregelen het volgende worden opgemerkt.

52. Wat de in artikel 4, 1°, eerste streepje, b), van het voorontwerp genoemde beperking betreft inzake de verspreiding van inhoud of boodschappen gelinkt aan terrorisme of organisaties die als terroristisch erkend zijn door de Europese Unie merkt de Raad van State op dat het begrip “rechtvaardigen” noch in het dispositief noch in de memorie van toelichting duidelijk wordt omschreven. Een dergelijk term kan evenwel zodanig worden geïnterpreteerd dat de werkingssfeer van het voorontwerp uitgebreid zou worden tot academische of journalistieke werkzaamheden in verband met terrorisme of een bepaalde organisatie, wat uiteraard niet als “nodig in een democratische samenleving” kan worden beschouwd.

53. Wat de in artikel 4, 1°, tweede streepje, a), van het voorontwerp genoemde beperking betreft, wijst de Raad van State daarenboven op het arrest van het Grondwettelijk Hof, nr. 40/2009 van 11 maart 2009, waarin het Hof oordeelde dat de in artikel 20 van de antiracismewet opgenomen strafbaarstelling van “het aanzetten tot discriminatie, segregatie, haat of geweld wegens één van de beschermde criteria” slechts dan in overeenstemming is met de vrijheid van meningsuiting, wanneer daarbij een “bijzonder opzet” vereist wordt. Het Hof stelde:

“B.57. De term ‘aanzetten tot’ geeft op zich aan dat de strafbaar gestelde handelingen verder gaan dan louter informatie, ideeën of kritiek. De gebruikelijke betekenis van het werkwoord ‘aanzetten tot’ is ‘aansporen om iets te doen’, ‘opzetten, aanstoken’. Er kan slechts sprake zijn van aanzetten tot discriminatie, indien de uitlatingen die gedaan zijn

in de omstandigheden beschreven in artikel 444 van het Strafwetboek, aanmoedigen of aansporen tot een verschil in behandeling dat niet kan worden verantwoord door de in de bestreden wet vervatte rechtvaardigingsgronden. Dat aanzetten zal in dat geval alleen kunnen worden verklaard door de wil aan te sporen tot haat of geweld, zodat de termen 'haat', 'geweld' en 'discriminatie' die in de bestreden bepaling worden gebruikt, de verschillende gradaties van eenzelfde gedrag aangeven. Vermits 'segregatie' kan worden beschouwd als een discriminatie geldt hetzelfde voor die term.

B.58. De woorden 'haat' en 'geweld' zijn zodanig ingeburgerd dat iedereen redelijkerwijze weet welke uitlatingen en geschriften, prenten of zinnebeelden die hij verspreidt, binnen het toepassingsgebied van de strafwet vallen. Op basis van die woorden kan een onderscheid worden gemaakt tussen de uiting van een mening, die vrij blijft - ook al is zij scherp, kritisch of polemisch -, en het aanzetten tot discriminatie, segregatie, haat of geweld dat alleen strafbaar is wanneer wordt aangetoond dat er sprake is van een voornemen om aan te zetten tot discriminerend, haatdragend of gewelddadig gedrag.

B.59. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ten slotte dat het om een opzettelijk misdrijf gaat: 'Overeenkomstig het arrest van het Arbitragehof (Arbitragehof nr. 157/2004, 6 oktober 2004, B.51) is voor de toepassing van deze bepaling een 'bijzonder opzet' vereist. In lijn met het arrest van het Arbitragehof dient er met andere woorden sprake te zijn van een bijzondere wil om aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld' (Parl. St., Kamer, 2006-2007, DOC 51-2720/001, p. 61).

Bijgevolg dient ervan te worden uitgegaan dat er sprake moet zijn van bijzonder opzet.

Wegens de draagwijdte die moet worden gegeven aan de termen aanzetten, discriminatie, segregatie, haat en geweld, mag het niet gaan om een misdrijf waarvan het bestaan zou worden aangenomen vanaf het ogenblik dat de materiële elementen ervan aanwezig zijn. Integendeel, om te kunnen spreken van een misdrijf dient het specifieke morele element dat vervat is in de termen zelf die in de wet worden gehanteerd, te zijn aangetoond.

Door de vereiste dat er sprake moet zijn van een bijzondere wil aan te zetten tot discriminatie, segregatie, haat of geweld, wordt uitgesloten dat, indien geen sprake is van zulk een aanzetten, het verspreiden van pamfletten strafbaar zou kunnen worden gesteld; hetzelfde moet gelden voor grappen, spottende uitlatingen, meningen en elke uiting die, bij gebrek aan het vereiste bijzonder opzet, behoort tot de vrijheid van meningsuiting."

Alhoewel het thans voorliggende voorontwerp er niet toe strekt bepaalde uitlatingen strafbaar te stellen, kunnen de overwegingen van het Hof ook *in casu* relevant zijn. Het is immers evenmin zonder meer mogelijk om uitingen die zonder bijzonder opzet zijn gedaan en die dus tot de vrijheid van meningsuiting behoren, op grond van artikel 4, 1°, tweede streepje, a), van het voorontwerp in aanmerking te nemen om er een administratief verbod als politiemaatregel mee te verantwoorden.

54. Ten slotte, wat het verbod "om symbolen, slogans of communicatiemiddelen [van de verboden entiteit] te gebruiken" betreft (artikel 5, § 1, 1°, b), artikel 5, § 2, b) en artikel 5, § 3, b), van het voorontwerp), herinnert de Raad van State eraan dat uit het arrest van het Europees Hof

voor de Rechten van de Mens van 8 juli 2008, in de zaak *Vajnai t. Hongarije*⁶⁰, waarnaar ook de Raad van State reeds heeft verwezen in advies 57.006/AV van 24 maart 2015⁶¹, blijkt dat symbolen die meerdere betekenissen hebben, slechts kunnen worden verboden “si un besoin social clair, impérieux et précis le justifie. Aussi est-ce avec le plus grand soin que pareille mesure doit être adoptée, surtout lorsqu’elle vise des symboles polysémiques⁶²”.

D. Eigendomsrecht

55. Artikel 16 van de Grondwet luidt als volgt:

“Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.”

Het eerste lid van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM luidt als volgt:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.”

Artikel 17.1 van het Handvest stelt het volgende:

“Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

De waarborgen die in de twee eerstgenoemde teksten vervat zijn, vormen een onlosmakelijk geheel, dat met artikel 17.1 van het Handvest kan worden gecombineerd wanneer dat artikel toepasselijk is. In het toepassingsgebied van die waarborgen vallen “elke verstoring van het genot van de eigendom” en “elke regeling van het gebruik van de eigendom”.⁶³

Overeenkomstig het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (en, naargelang het toepassingsgebied, overeenkomstig artikel 17.1 van het Handvest kan echter aanvaard worden dat het eigendomsrecht wordt beperkt:

⁶⁰ EHRM 8 juli 2008, *Vajnai t. Hongarije*, §§ 52-58.

⁶¹ Adv.RvS 57.006/AV van 24 maart 2015 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Strafweboek wat dragen, tonen of bezitten en verspreiden van uniformen, vlaggen, symbolen of emblemen van jihadistische groepen betreft’, *Parl. St. Kamer* 2014-2015, nr. 54-782/2, opmerkingen 3.1 tot 3.2.3.

⁶² EHRM 8 juli 2008, *Vajnai t. Hongarije*, § 51.

⁶³ Zie onder meer GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.11.3 en B.11.4.

“De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

56. Al naargelang de maatregelen bedoeld in artikel 5 van het voorontwerp betrekking hebben op rechtspersonen (paragraaf 1), op vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid (paragraaf 2) of op feitelijke verenigingen en feitelijke groeperingen (paragraaf 3), lijken ze *a priori* te stroken met hetgeen artikel 1, lid 2, van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt, in zoverre ze zouden zijn opgelegd op grond van de overweging dat een van die entiteiten “op een substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze, feiten stelt of ondersteunt zoals bedoeld in artikel 4 [van het voorontwerp], die, in hun geheel beschouwd en op basis van concrete elementen, een ernstige en actuele bedreiging vormen (...) hetzij voor de nationale veiligheid, wanneer deze feiten erop gericht zijn terrorisme of gewelddadig extremisme of gewelddadig radicalisme mogelijk te maken, te vergemakkelijken of aan te moedigen[,] (...) hetzij voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, wanneer deze feiten ertoe strekken aan te zetten tot haat, discriminatie of segregatie”.

In die context merkt de afdeling Wetgeving overigens op dat artikel 6 van het voorontwerp aan de in artikel 5 bedoelde “gerichte administratieve bevrozing van tegoeden en economische middelen” specifieke waarborgen verbindt. Het artikel bepaalt namelijk dat de minister die bevrozing alleen kan opleggen op basis van een “gedetailleerd verslag” van het CCIV, bedoeld in artikel 11 van het koninklijk besluit van 22 december 2020, en op voorwaarde dat dit “gedetailleerd verslag” aangeeft dat de betrokken entiteit “activiteiten uitoefent of ondersteunt die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, §3 [van het voorontwerp]” (artikel 6, § 1, van het voorontwerp).

Artikel 10, § 1, van het voorontwerp bepaalt voorts dat de maatregelen van administratieve bevrozing “op gezette tijden, ten minste eenmaal per halfjaar of op gemotiveerd verzoek van de [door de bevrozing getroffen] entiteiten, [worden] herzien.” Er moet op worden toegezien dat artikel 10 specifiek, concreet en in passende bewoordingen stelt dat de “bewijslast” wat betreft de omstandigheid dat die maatregel van bevrozing niet langer gerechtvaardigd is, “niet volledig of hoofdzakelijk” ligt bij de entiteit die door een maatregel van administratieve bevrozing wordt getroffen en die om een herziening verzoekt.⁶⁴

57. Wat betreft de andere maatregelen die het voorontwerp invoert, en met name de maatregel vervat in artikel 11, valt het onderzoek van hun weerslag op het eigendomsrecht samen met de hierboven geformuleerde algemene beoordeling van hun toelaatbaarheid in het licht van de artikelen 26 en 27 van de Grondwet. Artikel 1, lid 2, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM (alsook, voor zover van toepassing, artikel 17.1 van het Handvest) staat immers

⁶⁴ Zie hierover op overeenkomstige wijze GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.19.2, *in fine*.

beperkingen van het eigendomsrecht toe die “noodzakelijk [zijn] om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang”.

E. Vrijheid van ondernemen

58. De vrijheid van ondernemen wordt gewaarborgd bij titel 3 van boek II van het WER, waar het volgende is bepaald:

“Titel 3. - Vrijheid van ondernemen

Art. II.3. Iedereen is vrij om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen.

Art. II.4. De vrijheid van ondernemen wordt uitgeoefend met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet, alsmede van de wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen en van de bepalingen van dwingend recht.”

Artikel 16 van het Handvest luidt als volgt:

“De vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken.”

De vrijheid van ondernemen, verankerd in het WER en in artikel 16 van het Handvest, moet ook worden gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de BWHI, dat de vrijheid van handel en nijverheid verankert.⁶⁵

Zoals vermeld in het bovengenoemde artikel II.4 van het WER, is de vrijheid van ondernemen niet absoluut en wordt zij uitgeoefend “met inachtneming (...) van de wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen en van de bepalingen van dwingend recht”. Een onderneming kan “worden verboden” (artikel 3, § 3, van het voorontwerp) als ze op substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze feiten ondersteunt, bedoeld in artikel 4 van het voorontwerp, die, “in hun geheel beschouwd en op basis van concrete elementen, een ernstige en actuele bedreiging vormen: 1° hetzij voor de nationale veiligheid, wanneer deze feiten erop gericht zijn terrorisme of gewelddadig extremisme of gewelddadig radicalisme mogelijk te maken, te vergemakkelijken of aan te moedigen; 2° hetzij voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, wanneer deze feiten ertoe strekken aan te zetten tot haat, discriminatie of segregatie” (*ibidem*). In zoverre de verbodsmaatregel gericht is tegen een onderneming en dus een weerslag heeft op de vrijheid van ondernemen, valt de beoordeling ervan dan ook samen met de hierboven geformuleerde algemene beoordeling van de aanvaardbaarheid van die maatregel in het

⁶⁵ Zie GwH 6 november 2025, nr. 142/2005, B.12.2; GwH 21 december 2017, nr. 150/2027, B.11.4 en B.11.5; adv. RvS nrs. 66.858/1 en 66.859/1 van 24 januari 2020 bij een wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van de factuur en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument’ (66.858/1) en bij amendementen op het wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de betaling van de factuur en tot wijziging van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument’ (66.859/1), *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-267/6, opmerking 4.2.

licht van de artikelen 26 en 27 van de Grondwet. Er kan dus naar die algemene beoordeling worden verwezen.

III. De waarborgen bij een eventuele bijkomende kwalificatie als straf

A. De kwalificatie als straf

59. Afgezien van de internrechtelijke kwalificatie als maatregel van algemene of bijzondere bestuurlijke politie, wijst de afdeling Wetgeving erop dat ook aandacht moet worden besteed aan de autonome kwalificatie die aan het strafbegrip wordt gegeven in supranationale normen, in het bijzonder in artikel 6 van het EVRM. Zoals ook opgemerkt in advies 72.195/AV⁶⁶ van de afdeling Wetgeving, worden voor de kwalificatie als strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag de zgn. “Engel”-criteria gehanteerd:⁶⁷ (1) indien de inbreuk volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of (2) indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte, het preventieve en het repressieve karakter van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog (3) indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat blijkt dat hij een straffend en daardoor ontradend karakter heeft. Het zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria. Wanneer geen enkel criterium op zich alleen doorslaggevend lijkt, is een cumulatieve benadering mogelijk.⁶⁸ Wat het tweede criterium betreft, namelijk de beoordeling van de aard zelf van het in het geding zijnde strafbare feit, houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening met de omvang van de kring van personen voor wie de geschonden regel bestemd is, het type en de aard van de beschermde belangen, alsook het bestaan van een doel van afschrikking en bestraffing.⁶⁹

Hieruit volgt dat de internrechtelijke kwalificatie niet doorslaggevend is: ook al wordt de regeling waarin het voorontwerp van wet voorziet internrechtelijk niet als strafrechtelijk beschouwd, sommige maatregelen zouden, in functie van hun preventieve aard, hun strengheid en hun (mogelijk onbepaalde) duur, toch strafrechtelijk kunnen zijn in de zin van artikel 6 van het EVRM, zoals de afdeling Wetgeving in haar bovengenoemde advies 72.195/AV heeft benadrukt.

60. Ter beoordeling of bepaalde maatregelen onder het autonome strafbegrip van artikel 6 van het EVRM kunnen vallen, moet onder meer gekeken worden naar het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Het beslaat een waaier van entiteiten met en zonder rechtspersoonlijkheid, alsook feitelijke groeperingen (artikel 3, § 1, van het voorontwerp). Zoals eerder opgemerkt (opmerking 39) worden bepaalde entiteiten evenwel uitgesloten, behalve indien zij hun verklaarde

⁶⁶ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/1, opmerking 18.

⁶⁷ Zie in die zin ook GwH 6 november 2025, nr.142/2025, B.5.2.

⁶⁸ EHRM (Grote Kamer) 3 november 2022, *Vegotex International S.A. t. België*, § 67.

⁶⁹ EHRM 30 juni 2020, *Saqueti Iglesias t. Spanje*, § 25.

of erkende doeleinden omzeilen om de in het voorontwerp bedoelde handelingen te verrichten en een ernstige en actuele bedreiging vormen (artikel 3, § 2, van het voorontwerp).

Hoewel de maatregelen niet zijn gericht op het beteugelen of bestraffen van strafbare feiten, wordt bij de omschrijving van de gedragingen die aanleiding kunnen geven tot het nemen van de maatregelen op verschillende punten aansluiting gezocht bij begrippen uit het strafrecht zoals deelname aan gewelddaden, terrorisme, misdaden tegen de menselijkheid, aanzetten tot haat en geweld (zie ook opmerking 70). Evenwel moet met betrekking tot de aard van de beschermde belangen worden opgemerkt dat de maatregelen er met name toe strekken om een ernstige en actuele bedreiging te neutraliseren, wanneer concrete elementen aantonen dat op een substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze feiten worden gepleegd of ondersteund die de openbare orde, de nationale veiligheid of de grondwettelijke democratie in het gedrang brengen. Het bestaan van strafbare feiten of van strafrechtelijke antecedenten biedt op zichzelf geen verantwoording voor het nemen van de maatregelen, maar moet telkens in verband worden gebracht met een te bestrijden bedreiging. De bedoelde concrete elementen worden opgenomen in een gedetailleerde analyse van het CCIV (artikel 11 van het voorontwerp), die aanleiding kan geven tot de beslissing tot een of meer administratieve verboden.

De maatregelen waartoe beslist kan worden, zijn verscheiden in hun aard en kunnen ook samen worden opgelegd. Het kan gaan om het verbod om een activiteit uit te oefenen, het verbod om symbolen, slogans of communicatiemiddelen te gebruiken, de tijdelijke administratieve sluiting en de administratieve bevrozing van goederen. In een beperkt aantal gevallen kan het ook gaan om de administratieve ontbinding van een rechtspersoon. Voor de administratieve sluiting is expliciet bepaald dat deze tijdelijk is, al is er geen duurtijd of temporele herziening vastgesteld. Voor de administratieve bevrozing is bepaald dat deze op gezette tijden wordt herzien en ten minste eenmaal per halfjaar, of op gemotiveerd verzoek van de betrokken entiteiten (artikel 10 van het voorontwerp).

Op grond van het voorgaande staat het niet vast, maar valt ook niet volledig uit te sluiten dat bepaalde maatregelen, in het bijzonder wanneer zij samen worden opgelegd, op grond van hun zwaarte en duurtijd, onder het strafbegrip van artikel 6 EVRM zouden kunnen vallen. Indien dat het geval zou zijn, zou dat betekenen dat specifieke waarborgen en beginselen van toepassing zijn, zoals het vermoeden van onschuld, de organisatie van een procedure die met name gericht is op de eerbiediging van de rechten van de verdediging van de betrokkenen, het persoonlijke karakter van de sanctie en de eis van rechterlijke controle met volle rechtsmacht.

B. Het materieel legaliteitsbeginsel

61. In zoverre de administratieve politimaatregel tevens als een strafmaatregel moet worden gekwalificeerd in de zin van artikel 6 EVRM, dient eveneens het materieel legaliteitsbeginsel uit artikel 7 van het EVRM en artikel 15 van het IVBPR, te worden nageleefd.⁷⁰

⁷⁰ Cass. 21 oktober 2014, AR P.14.0367.N, *Arr. Cass.* 2014/10, nr. 626.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt dat artikel 7 EVRM, “*élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention*” als effectieve bescherming tegen willekeur. Het artikel vereist bovendien dat “*Il consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines*”. Hieruit volgt dat “*la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment*”. Deze voorwaarde wordt vervuld wanneer de burger, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling, kan weten wat strafbaar is en welke straffen daarop staan.

In overeenstemming met wat werd opgemerkt in randnummers 30 tot 33 omtrent de voorspelbaarheid en duidelijkheid in het voorontwerp, blijkt dat sommige bepalingen niet voldoen aan het vereiste van duidelijkheid en redelijke voorspelbaarheid, in het bijzonder in het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

Daarom moet, ter naleving van het legaliteitsbeginsel en de vereisten van artikel 7 EVRM, het voorontwerp worden aangepast zodat de criteria voor toepassing van het administratieve verbod consistent en duidelijk zijn, de relevante begrippen zodanig worden gedefinieerd dat entiteiten en personen redelijkerwijs kunnen voorzien welke handelingen onder het verbod vallen, en de voorspelbaarheid van de maatregelen wordt gewaarborgd.

C. Het non bis in idem-beginsel

62. Indien de genoemde maatregelen daadwerkelijk aangemerkt worden als straf in de zin van artikel 6 EVRM, moet specifiek ook rekening worden gehouden met de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel in de verhouding tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke handhaving. Volgens dat beginsel, onder meer gewaarborgd in artikel 4 van protocol nr. 7 bij het EVRM, mag immers niemand strafrechtelijk worden vervolgd of gestraft wegens een strafbaar feit waarvoor hij reeds is vrijgesproken of veroordeeld. Uit de rechtspraak blijken het preventieve of (deels) beteugelende karakter, de temporele samenhang en de zwaarte van de maatregel belangrijke elementen te zijn in de beoordeling ervan.

Voor de toepassing van dat artikel wordt het begrip “strafrechtelijke vervolging” of “strafrechtelijke sanctie”, wat betreft het bijvoeglijk naamwoord “strafrechtelijk” op dezelfde wijze geïnterpreteerd als het geval is voor het begrip “strafvervolging” in artikel 6, lid 1, van het EVRM.

Zoals de Raad van State reeds opmerkte in advies 72.195/2/AV⁷¹:

“In de recente rechtspraak van zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁷² als van het Hof van Justitie⁷³, blijkt hoe dan ook dat er enige ruimte wordt gelaten voor een gecombineerde handhaving via klassieke strafsancties en andere maatregelen met een strafkarakter, onder een aantal voorwaarden. Ook al is er een duidelijke voorkeur voor

⁷¹ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/1, opmerking 23.

⁷² Voetnoot 17 uit het geciteerde advies: EHRM 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*.

⁷³ Voetnoot 18 uit het geciteerde advies: HvJ (Grote Kamer) 20 maart 2018, *Menci*; HvJ (Grote Kamer) 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate*.

een ‘*una via*’ regeling, waarbij er in een bepaald stadium een keuze wordt gemaakt voor één handhavingspiste, het is de wetgever toegestaan om zowel straf- als administratieve sancties in de wet in te schrijven en parallelle procedures die een geïntegreerd en coherent antwoord bieden op maatschappelijk wangedrag, mogelijk te maken. Indien beide pistes ook zouden worden angewend, is het aan de (tweede) rechter om na te gaan of het non bis in idem-beginsel toepassing vindt en al of niet geschonden is.⁷⁴

Volgens diezelfde rechtspraak moet de wetgever die niet kiest voor een procedure via een enkel spoor, een geïntegreerd stelsel ontwikkelen dat het mogelijk maakt met verschillende aspecten van de betoegelde schendingen om te gaan op een samenhangende, voorzienbare en evenredige manier, met procedures die een voldoende nauw verband vertonen naar inhoud en tijd.

Bij de beoordeling over de toepasselijkheid en al dan niet schending van het “non bis in idem-beginsel”, moet de rechter rekening houden met de in de aangehaalde rechtspraak ontwikkelde criteria. Tegelijk moet de wetgever daarmee rekening houden bij de uitwerking van een handhavingssysteem op een dubbel spoor. Die criteria zijn de complementaire doeleinden van de onderscheiden sanctiestelsels, de voorzienbaarheid van de parallelle toepassing van de sanctieprocedures, de onderlinge afstemming van de sanctieprocedures door afdoende interactie tussen de diverse bevoegde overheidsinstanties en de proportionaliteit van de sancties, waarbij het mogelijk moet zijn om de eerdere sanctie te betrekken bij het oordeel over de latere sanctie.⁷⁵ Ook van essentieel belang is de temporele samenhang tussen beide procedures.”

In de hypothese dat de maatregelen in kwestie geacht moeten worden te vallen onder “strafzaken” in de zin van artikel 4 van het protocol nr. 7 bij het EVRM, staat het aan de stellers van het voorontwerp om deze criteria mee in overweging te nemen bij de uitwerking van de handhavingsprocedures.⁷⁶

Het voorontwerp bevat thans geen expliciete bepaling die de onderlinge afstemming tussen bestuurlijke en gerechtelijke handhaving waarborgt, noch een regeling die verzekert dat reeds opgelegde administratieve sancties door de bevoegde autoriteiten in aanmerking worden genomen bij de oplegging van een latere sanctie. Ook ontbreekt een bepaling die uitdrukkelijk bepaalt dat een latere rechterlijke vrijspraak, voor zover die vrijspraak betrekking heeft op de feiten waarop de administratieve sanctie berustte (bijvoorbeeld omdat die feiten niet werden bewezen), aanleiding kan geven tot herziening of opheffing van de eerdere administratieve sanctie.

⁷⁴ Voetnoot 19 uit het geciteerde advies: Zie ook GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, waarin het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat één feit een inbreuk oplevert op twee normen (een federale en een gewestelijke), maar oordeelt dat het aan de rechter die ermee is belast te oordelen of de tenlasteleggingen zijn aangetoond, staat om te vermijden dat de regel “non bis in idem” wordt geschonden (B.12.4).

⁷⁵ Voetnoot 20 uit het geciteerde advies: Zie ook advies 64.229/1-2-3-4 van 14 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 juni 2020 ‘tot aanpassing van verscheidene belastingwetboeken aan de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek’, algemene opmerkingen over het Una via-principe, opmerking nr. 2.3 (*Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 3515/005, 247-249) en advies 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’, nr. 17.5.3 (*Parl. St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 393).

⁷⁶ Zie in dezelfde zin ook EHRM 14 november 2023, nr. 1996/17, *C.Y. t. België*, §§ 57-59.

De stellers van het voorontwerp doen er dan ook goed aan een uitdrukkelijke wettelijke regeling op te nemen die zowel de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de betrokken autoriteiten als de rechtsgevolgen van een latere rechterlijke beslissing regelt, opdat cumulatie of dubbele bestraffing wordt voorkomen en de proportionaliteit wordt verzekerd.⁷⁷

IV. De waarborgen inzake behoorlijke rechtsbedeling

63. Aangezien de administratieve politiemaatregelen waarin het voorontwerp voorziet verschillende door het EVRM gewaarborgde grondrechten raken, is artikel 13 van het EVRM van toepassing. Dit artikel luidt:

“Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

Voor zover de administratieve politiemaatregel daarenboven bijkomend als een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 2, EVRM kan worden gekwalificeerd of voor zover deze betrekking heeft op “burgerlijke rechten en verplichtingen” in de zin van dat artikel 6, lid 1,⁷⁸ moet daarenboven zijn voldaan aan de waarborgen inzake het recht op behoorlijke rechtsbedeling die artikel 13 EVRM biedt.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt niet dat de rechtsbescherming die op grond van artikel 13, respectievelijk artikel 6 van het EVRM dient te worden gewaarborgd, noodzakelijkerwijze vergt dat de maatregel enkel zou kunnen worden opgelegd door een strafrechter. Wel volgt uit die rechtspraak dat de betrokkene recht heeft “op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld”.⁷⁹ En als de maatregel bestaat in een strafvervolgung, moet die instantie een rechter met volle rechtsmacht zijn die in staat is “daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden met eerbiediging van de rechten van verdediging”.⁸⁰

64. Met betrekking tot de rechterlijke controle, volgt uit artikel 15, eerste lid, van het voorontwerp dat een annulatieberoep en eventueel een schorsingsberoep openstaan bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, “overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State” tegen het koninklijk besluit bedoeld in artikel 12, eerste lid.

⁷⁷ Zie over die coördinatie ook *infra*, opmerkingen 73 tot 75.

⁷⁸ Bijvoorbeeld bij betwistingen die kunnen rijzen inzake eigendomsrecht.

⁷⁹ RvS 21 april 2022, nr. 253.540, punt 18.

⁸⁰ EHRM 13 februari 2003, *Chevol t. Frankrijk*, EHRM 4 maart 2004, *Silvester's Horeca Service t. België*, §§ 26-27; EHRM 11 juli 2023, *European air transport Leipzig GmbH t. België*, §§ 60-64 en 67.

Volgens de memorie van toelichting wordt zo het recht op een daadwerkelijk jurisdictioneel beroep tegen het besluit tot administratief verbod bekrachtigd, overeenkomstig artikel 13 van het EVRM en de vaste rechtspraak van de Raad van State.

65. Volgens vaste rechtspraak beschikt de Raad van State over de vereiste rechtsmacht aangezien hij uitspraak doet over zowel de feitelijke als de juridische geschilpunten en daarbij de juistheid, de pertinentie en de toelaatbaarheid van de motieven waarop de bestreden beslissing steunt dient na te gaan. Daarnaast kan hij ook de proportionaliteit van de beslissing ten aanzien van de feiten beoordelen, zoals vereist door artikel 6 EVRM.⁸¹ Artikel 6 van het EVRM vereist niet dat de Raad van State, als bevoegde rechter, zijn beslissing in de plaats moet kunnen stellen van het bestuur.⁸²

Terwijl het voorontwerp er expliciet in voorziet dat naast het annulatieverzoek ook een afzonderlijk verzoek tot schorsing kan worden ingediend, vereist artikel 6, lid 1, EVRM niet dat het beroep automatisch schorsende werking heeft. Evenwel moet erover worden gewaakt dat een beslissing die reeds ten uitvoer wordt gelegd zonder dat een rechter zich erover heeft kunnen uitspreken in het kader van een beroep, wordt uitgevoerd “binnen redelijke grenzen”, om rekening te houden met de verschillende in het geding zijnde belangen.⁸³

66. In de regel geldt dat een feitelijke vereniging in beginsel niet de vereiste rechtsbekwaamheid heeft om voor de Raad van State in rechte te treden, ook niet met het oog op de behartiging van de collectieve belangen van haar leden die zij zich tot doel zou hebben gesteld.

Uitzonderlijk kan zij toch op ontvankelijke wijze een bestuurshandeling bestrijden met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, namelijk 1) wanneer de wetgever daarin heeft voorzien of 2) in de gevallen bepaald volgens vaste rechtspraak van de Raad, namelijk in de mate dat zij door de overheid is erkend en bij de werking van de openbare dienst is betrokken én voor zover het belang waarvoor zij met haar beroep opkomt verband houdt met haar betrokkenheid bij de werking van de overheid, zoals ter vrijwaring van haar erkende prerogatieven en bevoegdheden.⁸⁴

De jurisprudentieel aanvaarde toegang tot de Raad van State voor feitelijke verenigingen kan geen toepassing vinden bij een annulatieberoep van een feitelijke groepering die een administratief verbod kreeg opgelegd.

De vraag rijst of artikel 15 van het voorontwerp een bepaling is waarin wordt geregeld dat feitelijke verenigingen of groeperingen (bijvoorbeeld een politieke partij die aankijkt tegen een administratief verbod) een annulatieberoep bij de Raad van State kunnen instellen. In

⁸¹ EHRM 22 november 1995, *Bryan t. Verenigd Koninkrijk*, § 44 ; EHRM 21 juli 2011, *Sigma Radio Television Ltd t. Cyprus*, § 153; EHRM 17 juli 2018, *SA Patronale Hypothécaire t. België*, § 46-48.

⁸² RvS 1 maart 2024, nr. 259.009, punt 12; RvS 12 juni 2025, nr. 263.587, punt 20.

⁸³ EHRM 23 juli 2002, *Janosevic t. Zweden*, § 107-108.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld RvS 30 juni 2020, nr. 247.948; RvS 29 juli 2022, nr. 254.302.

voorkomend geval rijst daarnaast de vraag of die toegang niet dreigt gehypothekeerd te geraken wanneer de exceptie van de vertegenwoordiging van de feitelijke vereniging of groepering wordt ingeroepen. De stellers van het voorontwerp dienen hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

67. Artikel 5, § 1, vierde lid, van het voorontwerp bepaalt op zijn beurt: “De opheffing van de rechtspersoonlijkheid treedt pas in werking op het moment dat de ondernemingsrechter de vereffenaars aanwijst.” Volgens de toelichting bij het artikel “blijft de rechtspersoon [tot dan] bestaan”, “wat de juridische continuïteit garandeert die nodig is voor de bescherming van de betrokken rechten”. Het dispositief verplicht de ondernemingsrechter er echter niet toe ervoor te zorgen dat de vereffenaar(s) pas wordt/worden benoemd na afloop van de beroepstermijn bedoeld in artikel 15 van het voorontwerp, met als gevolg dat het recht van de betrokken entiteit op een doeltreffend beroep mogelijk ernstig wordt belemmerd.⁸⁵ Het dispositief van het voorontwerp moet dus worden aangepast.⁸⁶

68. Voorts bepaalt artikel 15 van het voorontwerp dat tegen het koninklijk besluit bedoeld in artikel 12, eerste lid, een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld bij de Raad van State. Dat de werkelijke reikwijdte van een dergelijke bepaling onduidelijk blijft, leidt tot rechtsonzekerheid.

Tegen het koninklijk besluit dat in artikel 12, eerste lid, van het voorontwerp wordt bedoeld, kan hoe dan ook een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld omdat het een bestuurshandeling is zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hetzelfde geldt trouwens voor de beslissing houdende bevroezing van de tegoeden, bedoeld in artikel 6 van het voorontwerp, of houdende weigering van een afwijking, bedoeld in artikel 8.

In dat verband valt niet goed te begrijpen of de stellers van het voorontwerp de mogelijkheid van een beroep willen beperken tot enkel de besluiten die worden bedoeld in artikel 12, eerste lid, van het voorontwerp, of dat ze op zijn minst voor dit specifieke koninklijk besluit willen afwijken van de procedureregels die gelden voor procedures tot nietigverklaring voor de Raad van State.⁸⁷

⁸⁵ Ook als men aanneemt dat de entiteit na de vereffening een beroep kan instellen, moet er met name op worden gewezen dat zodra de entiteit in vereffening is, enkel de vereffenaar nog een beroep tegen de administratieve verbodsmaatregel kan instellen, met als gevolg dat de entiteit de mogelijkheid wordt ontnomen om een beroep in te stellen als ze dat zelf wenselijk zou vinden (artikel 2:87, §2, eerste lid, van het WVV). Evenzo zou, in geval van bevroezing van de tegoeden, de mogelijkheid om een beroep in te stellen in ruime mate kunnen worden belemmerd doordat vereist wordt dat de minister van Financiën ermee instemt de erelonen van de advocaten ten laste te nemen. Dat geldt des te meer daar enerzijds de minister over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wat betreft het “redelijke” karakter van de erelonen en niet gebonden is aan enige termijn om zijn beslissing te nemen, en daar anderzijds de entiteit de kosten van haar beroep niet zou kunnen voorschieten door uit vreemde tegoeden te putten, aangezien de kredietgever daardoor in strijd zou handelen met artikel 7 van het ontwerp.

⁸⁶ Zie ook opmerking 82.

⁸⁷ Als het inderdaad de bedoeling is de beroepsprocedure bij de Raad van State te hervormen, kan het voorontwerp niet worden aangenomen via de procedure waarin artikel 74 van de Grondwet voorziet.

Artikel 15, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt namelijk dat de beroepstermijn 60 dagen bedraagt, “vanaf, naargelang het geval, de kennisgeving aan de betrokken entiteit of, bij gebreke daaraan, de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, die geldt als kennisgeving overeenkomstig artikel 12, derde lid”. Volgens artikel 12, vierde lid (en niet “derde lid”), wordt “[h]et koninklijk besluit tot uitvoering van deze beslissing (...) bekendgemaakt in het Belgische Staatsblad en ter kennis gebracht van de betrokken entiteit.” Volgens artikel 12, vijfde lid, “geldt deze bekendmaking als kennisgeving [bij gebreke van effectieve kennisgeving]”. Het begrip “effectieve kennisgeving” wordt in het voorontwerp echter niet gedefinieerd en creëert dus rechtsonzekerheid, terwijl het nochtans bepalend is voor de toegang tot de rechter.

In de memorie van toelichting staat te lezen: “Deze regeling voorkomt het risico van een rechtsvacuüm of een strategie om kennisgeving te omzeilen, en waarborgt tegelijkertijd dat de verboden entiteit over een redelijke en voorspelbare termijn beschikt om haar beroepsrecht uit te oefenen.” De afdeling Wetgeving ziet enerzijds niet in wat het te vermijden rechtsvacuüm zou kunnen zijn. Wat een eventuele “omzeiling” van de kennisgeving betreft, moet anderzijds worden benadrukt dat artikel 4, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ reeds bepaalt wanneer de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring ingaat, ook in het geval waarin de verzoeker een aangetekende brief weigert. Het voorontwerp zou dus afwijken van de gebruikelijke regels voor een procedure bij de Raad van State,⁸⁸ maar aangezien de memorie van toelichting daar niets over zegt, lijkt dat niet de bedoeling te zijn van de stellers van het voorontwerp.

Fundamenteler nog is dat het voorontwerp rechtsonzekerheid creëert doordat het twee tijdstippen bepaalt waarop de termijn kan ingaan. Het veronderstelt namelijk dat men *a posteriori* vaststelt dat de kennisgeving niet “effectief” was, zodat men retroactief zou bepalen dat de termijn ingaat op de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit.⁸⁹

Ten slotte wordt in de nota aan de Ministerraad gesteld dat tussen de eerste en de tweede lezing “ook de beroepsmogelijkheid in volle rechtsmacht vanwege de Raad [v]an State uitgewerkt” wordt. Aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van de reikwijdte en de

⁸⁸ Er valt ook op te merken dat ingeval de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring zou worden gewijzigd in de gecoördineerde wetten, het voorontwerp, dat die beroepstermijn op zestig dagen vaststelt, van die gecoördineerde wetten zou kunnen afwijken.

⁸⁹ Bovendien wordt gewezen op de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: zelfs indien een verzoeker eerder op een andere manier kennis heeft genomen van de bestreden handeling en die handeling vervolgens in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, “[erkent de administratieve overheid] door het bekendmaken van dat besluit dat die bekendmaking van algemeen nut en bijgevolg verplicht is; dat het in dergelijke gevallen die bekendmaking is die de beroepstermijn doet ingaan” (zie met name RvS 5 april 2019, nrs. 244.206 tot 244.221; RvS 17 juni 2025, nr. 263.614).

modaliteiten van een dergelijk beroep, kan ze zich niet passend uitspreken over de jurisdictionele waarborgen betreffende het administratief verbod.⁹⁰

V. Prerogatieven van de gerechtelijke overheden

69. Ten slotte spreekt het voor zich dat de politiemaatregelen die op grond van de ontworpen bepalingen kunnen worden genomen, geen afbreuk mogen doen aan de bevoegdheid die krachtens de Grondwet toekomt aan het openbaar ministerie om daders van misdrijven te vervolgen (artikel 151, § 1, van de Grondwet) en aan de strafrechters om hen te berechten (artikel 40 van de Grondwet).

In dat verband moet de afdeling Wetgeving de aandacht te vestigen op de volgende punten.

70. Volgens artikel 3, § 3, van het voorontwerp kan een entiteit verboden worden wanneer zij, op een substantiële, herhaalde of georganiseerde wijze, feiten stelt of ondersteunt zoals bedoeld in artikel 4 daarvan, waarbij die feiten, in hun geheel beschouwd en op basis van concrete elementen, een ernstige en actuele bedreiging vormen hetzij voor de nationale veiligheid, wanneer deze feiten erop gericht zijn terrorisme of gewelddadig extremisme of gewelddadig radicalisme mogelijk te maken, te vergemakkelijken of aan te moedigen, hetzij voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, wanneer deze feiten ertoe strekken aan te zetten tot haat, discriminatie of segregatie.

Artikel 4, 1°, van het voorontwerp geeft een opsomming van feiten die kunnen leiden tot het opleggen van het administratief verbod indien zij toe te schrijven zijn aan de entiteit en indien ook aan de overige grondvoorwaarden is voldaan. Van deze feiten is een groot aantal strafrechtelijk vervolgbaar.

Wat betreft de feiten opgesomd onder artikel 4, 1°, eerste streepje, van het voorontwerp, kan in dat verband worden verwezen naar onder meer de strafbaarstellingen opgenomen in titel I *ter* ("Terroristische misdrijven") van boek II van het Strafwetboek (zie ook hoofdstuk 1 ("Terrorisme") van titel 4 ("Misdrijven tegen de openbare veiligheid") van boek II van het nog niet in werking getreden nieuwe Strafwetboek, in het bijzonder artikel 376, tweede lid, waarin het verheerlijken van terrorisme strafbaar wordt gesteld), in de wet van 29 juli 1934 'waarbij de private milities verboden worden' (zie ook de artikelen 394 tot 397 van het nieuwe Strafwetboek) en in artikel 135*bis* van het Strafwetboek (zie ook artikel 546 van het nieuwe Strafwetboek). Wat betreft de feiten opgesomd onder artikel 4, 1°, tweede streepje, van het voorontwerp, kan dan weer worden verwezen naar onder meer de strafbaarstellingen opgenomen in de wet van 30 juli 1981 'tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', de wet van 10 mei 2007 'ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie', en de wet

⁹⁰ Overigens mag worden aangenomen dat het niet de bedoeling van de stellers van het voorontwerp is om twee rechtsmiddelen, namelijk een beroep tot nietigverklaring en een beroep met volledige rechtsmacht, te combineren. De samenhang van het voorontwerp komt dus niet duidelijk naar voren.

van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’ (zie ook afdeling 1 (“Misdrijven inzake de bestraffing van de discriminatie, de aanzetting tot haat en het negationisme”) van hoofdstuk 7 van titel 3 van boek II van het nieuwe Strafwetboek).

71. Om in overeenstemming te zijn met het beginsel van de scheiding der machten, mag het voorontwerp er niet toe leiden dat het aan de Koning, bij het nemen van de politiemaatregelen, en aan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij de beoordeling van de rechtmatigheid ervan, toekomt om de strafbare feiten die aan het administratief verbod ten grondslag liggen al dan niet bewezen te bevinden in hun strafrechtelijke kwalificatie.⁹¹

72. *In casu* worden de te nemen maatregelen weliswaar niet als bestuurlijke sancties maar als bestuurlijke politiemaatregelen gekwalificeerd. Alhoewel een samenloop tussen een strafrechtelijke sanctie en een algemene of bijzondere politiemaatregel niet uitgesloten is, komt het bij het opleggen van een dergelijke maatregel niet aan de Koning en later aan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, toe om de feiten als bewezen te verklaren in hun strafrechtelijke kwalificatie. De feiten mogen, in het kader van de handhaving van de algemene of bijzondere politie, enkel in aanmerking worden genomen voor zover zij, beoordeeld in het geheel van de in aanmerking te nemen feiten⁹², “een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of voor de grondslagen van de democratische en constitutionele orde”.⁹³ De vaststelling hiervan mag *an sich* op geen enkele wijze afbreuk doen aan het strafrechtelijk vermoeden van onschuld,⁹⁴ noch aan de bevoegdheid van het openbaar ministerie om strafrechtelijke vervolging in te stellen of aan de bevoegdheid van de rechter om tot een veroordeling of een vrijspraak te komen.

In dit verband herinnert de Raad van State er ook nog aan dat de aangifteplicht die op grond van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering rust op iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar, van toepassing blijft.

73. Artikel 13, § 5, van het voorontwerp bepaalt dat de toepassing van de ontworpen wet geen afbreuk doet aan de strafrechtelijke vervolgingen of gerechtelijke onderzoeken met betrekking tot de feiten die ten grondslag liggen aan de administratieve verbodsmaatregel, noch aan de beginselen en waarborgen die inherent zijn aan de strafprocedure.

⁹¹ Zie in dezelfde zin adv.RvS 52.522/AV van 19 februari 2013, *Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-809/8, opmerking 38.

⁹² Zie daarover *supra*, opmerking 23.

⁹³ Vgl. ook art. 3, § 3, van het voorontwerp: “die feiten, in hun geheel beschouwd en op basis van concrete elementen, een ernstige en actuele bedreiging vormen hetzij voor de nationale veiligheid, wanneer deze feiten erop gericht zijn terrorisme of gewelddadig extremisme of gewelddadig radicalisme mogelijk te maken, te vergemakkelijken of aan te moedigen, hetzij voor het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, wanneer deze feiten ertoe strekken aan te zetten tot haat, discriminatie of segregatie.”

⁹⁴ Uit het vermoeden van onschuld vloeit voort dat geen enkele overheid mag stellen dat een persoon een misdrijf heeft begaan “avant que sa culpabilité ait été établie per un ‘tribunal’” (arrest EHRM *Kouzin t. Rusland*, 18 maart 2010, aangehaald in advies 59.402/2 van 15 juni 2016).

Zodoende beantwoordt het dispositief aan de bedoeling die de stellers van het ontwerp in de memorie van toelichting formuleren, namelijk dat de maatregelen van bestuurlijke politie waarin het voorontwerp voorziet, een aanvulling zijn op – en niet een vervanging van – eventuele gerechtelijke stappen die in voorkomend geval boven op de reeds uitgevaardigde administratieve verboden zouden komen.

Het ontwerp bevat twee bepalingen die ertoe strekken die nagestreefde complementariteit te bewerkstelligen.

Wat de gerichte administratieve bevroezing van tegoeden en economische middelen betreft, bepaalt artikel 6, § 2, van het voorontwerp dat de minister beslist “na overleg met de bevoegde gerechtelijke autoriteit, zonder afbreuk te doen aan lopende gerechtelijke procedures”. Paragraaf 1 van dezelfde bepaling stipuleert dat die maatregel slechts kan worden genomen op basis van een gedetailleerd verslag van het CCIV, waarin wordt aangegeven dat de rechtspersoon, de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de feitelijke vereniging of de feitelijke groepering activiteiten uitoefent of ondersteunt die een ernstige en actuele dreiging vormen in de zin van artikel 3, § 3, van het voorontwerp.

Wat betreft het administratief verbod dat het voorwerp uitmaakt van een koninklijk besluit waarover op voorstel van de minister overlegd is in de Ministerraad, bepaalt artikel 12, tweede lid, van het voorontwerp dat de “administratie (...) het bevoegde parket onverwijld in kennis [stelt]” zodra het koninklijk besluit vastgesteld is.

Luidens artikel 11 van het voorontwerp wordt het administratief verbod aangenomen op basis van een gedetailleerde analyse van het CCIV. Wanneer de minister zinnens is een dergelijke maatregel te nemen, wordt er evenwel in voorzien dat de administratie de betrokken entiteit in kennis stelt van een met redenen omkleed voornemen tot verbod, vergezeld van bewijsstukken ter staving van de maatregel, zodat de entiteit in kwestie haar standpunt naar voren kan brengen, het administratief dossier kan raadplegen en indien nodig om een hoorzitting kan verzoeken.

74. Aangezien het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie berust op feiten die mogelijk strafbare feiten vormen, moeten de procedurele waarborgen die het voorontwerp biedt, verenigbaar zijn met het principe waarop hierboven is gewezen, namelijk dat de uit artikel 151, § 1, van de Grondwet voortvloeiende prerogatieven die aan de gerechtelijke overheden zijn toegekend, prioriteit hebben.⁹⁵

In die zin worden de stellers van het ontwerp erop gewezen dat het principe dat men wil toepassen, luidens hetwelk het ontworpen dispositief en de prerogatieven van de gerechtelijke overheden complementair zijn, de mogelijkheid moet scheppen dat het openbaar ministerie zich verzet tegen een maatregel, of tegen het meedelen van zo'n voorgenomen maatregel aan de betrokken entiteit, en wel om redenen die verband houden met het geheim van het

⁹⁵ Zie in die zin advies 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/1, in het bijzonder de punten IV.3 en VI.

opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek alsook met het oog op de doeltreffendheid ervan.

Een belangrijke moeilijkheid die zich in dat verband voordoet, is dat artikel 12, tweede lid, van het voorontwerp stelt dat de genomen maatregel aan het bevoegde parket wordt meegedeeld zodra het koninklijk besluit, na afloop van de procedure waarvan de tegensprekelijke aard gewaarborgd is, is vastgesteld. Op die manier laat de bepaling het openbaar ministerie niet de mogelijkheid zich eventueel te verzetten tegen het uitvaardigen van de maatregel in kwestie, terwijl dit gevolgen zou kunnen hebben voor het geheim van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek.

75. Het dispositief moet in het licht van deze opmerking worden aangepast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

76. De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van de belangrijke algemene opmerkingen die voorafgaan.

Artikel 2

77. In punt 2° wordt het begrip “gerichte administratieve bevrozing” gedefinieerd.⁹⁶ Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk of het gaat om een administratieve verbodsmaatregel, die is onderworpen aan de daarop toepasselijke regels, dan wel om een andere categorie van maatregelen.

Het administratief verbod wordt in artikel 2 immers niet gedefinieerd, wat de indruk wekt dat de gerichte administratieve bevrozing een specifiek begrip is. Artikel 4 stelt niettemin de voorwaarden vast voor het uitvaardigen van een administratieve verbodsmaatregel, terwijl artikel 5 een opsomming van die maatregelen geeft. In die lijst wordt met name de gerichte administratieve bevrozing genoemd,⁹⁷ wat doet vermoeden dat het om een administratieve verbodsmaatregel gaat.

In de artikelen 6 tot 10 van het voorontwerp wordt evenwel de procedure voor de gerichte administratieve bevrozing geregeld, terwijl de titels VII en VIII de procedure voor het administratief verbod in het algemeen regelen. In dat verband blijkt niet duidelijk of de gerichte administratieve bevrozing een specifieke maatregel is dan wel een administratief verbod waarop ook de titels VII en VIII van toepassing zijn. Het is nochtans essentieel dat dit wordt verduidelijkt, aangezien bijvoorbeeld de verwerking van persoonsgegevens enkel ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de administratieve verbodsmaatregelen gerechtvaardigd wordt en dus geen

⁹⁶ In de Nederlandse tekst van het voorontwerp moet voor de woorden "Gerichte administratieve bevrozing" het nummer van het punt (2°) nog worden toegevoegd.

⁹⁷ Artikel 5, § 1, 1°, d), en § 3, d).

betrekking zou hebben op de gerichte administratieve bevroezing, als men moet veronderstellen dat dat laatste begrip verschillend is van een administratief verbod.

De stellers van het voorontwerp moeten duidelijker maken hoe die twee begrippen zich tot elkaar verhouden.

Artikel 3

78. Artikel 3, § 2, 4°, van het voorontwerp sluit publiekrechtelijke rechtspersonen uit van het toepassingsgebied van de wet, “in het kader van de uitoefening van taken van algemeen belang die hun bij wet zijn toevertrouwd”. Een dergelijke formulering lijkt te veronderstellen dat publiekrechtelijke rechtspersonen mogelijk opdrachten zouden uitvoeren die geen verband houden met het algemeen belang. Fundamenteler nog is dat een dergelijke uitsluiting alleen zin zou hebben als de publiekrechtelijke rechtspersonen *ab initio* in het toepassingsgebied van het voorontwerp vallen. In artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp wordt evenwel gestipuleerd dat de “entiteiten gedefinieerd in artikel 2, 1°” beoogd worden. Die entiteiten worden in artikel 2, 1°, a), van het voorontwerp aangeduid als “de rechtspersonen, met uitsluiting van publiekrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in de artikelen 1:5, §§ 2 en 3, 1:6, § 2, en 1:7 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen”.

Artikel 3, § 2, eerste lid, 4°, moet worden weggelaten ter wille van de samenhang en om te voorkomen dat het in tegenspraak is met artikel 2, 1°, en artikel 3, § 1, die publiekrechtelijke rechtspersonen uitsluiten.

Artikel 4

79. De vraag rijst waarom artikel 4, 1°, eerste streepje b), enkel “het actief promoten, het publiek verspreiden...” van terrorisme omvat, en niet de andere activiteiten vermeld in artikel 4, 1°, eerste streepje a), in het bijzonder de misdaden tegen de menselijkheid.

80. Artikel 4, 1°, eerste streepje, c), van het voorontwerp maakt in de Nederlandse versie gewag van het “aansturen van een private militie”, terwijl de Franse versie “encadrement d’une milice privée” vermeldt. Deze discordantie moet worden verholpen.

81. Wat het toepassingsgebied *ratione loci* betreft, dient vastgesteld te worden dat artikel 4, 2°, “een concreet verband met het Belgische grondgebied” vereist, die in een van de volgende gevallen kan worden aangetoond:

“2° het bestaan van een concreet verband met het Belgische grondgebied, vastgesteld op basis van:

- a) het plegen van feiten op of vanuit het Belgische grondgebied; of
- b) de verspreiding ervan op het Belgische grondgebied, met inbegrip van elektronische, audiovisuele communicatie of elke andere mediavorm; of”.

Er wordt meteen opgemerkt dat punt b) eindigt met een “of”, wat de indruk wekt dat voorzien is, of was, in nog een derde geval. De commentaar op artikel 4 maakt bovendien gewag van drie aparte gevallen, en stelt dat men dient aan te tonen dat er een concrete band met België bestaat op grond van “hetzij (...) het plegen van de feiten op het grondgebied, hetzij (...) de gerichte verspreiding ervan naar het grondgebied, hetzij (...) een objectief beoordeelde concrete invloed”. Ook in de nota aan de Ministerraad wordt van drie gevallen gesproken, en wordt gesteld dat de band met België voortvloeit uit “– het plegen van feiten op het Belgische grondgebied; – de verspreiding ervan op het Belgische grondgebied, met inbegrip van elektronische, audiovisuele (...) communicatie of elke andere mediavorm; – het bestaan van een ernstig en concreet risico van verspreiding op het Belgische grondgebied”. De versie van het voorontwerp die aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, lijkt dus onvolledig – doordat ze maar twee gevallen vermeldt – en lijkt te verschillen van de versie die becommentarieerd wordt in de memorie van toelichting en in de nota aan de Ministerraad, aangezien ze het heeft over feiten die zijn gepleegd “vanuit het Belgische grondgebied”, een geval dat noch in de memorie van toelichting noch in de nota aan de Ministerraad wordt vermeld.

In ieder geval wordt opgemerkt dat de draagwijdte van het geval vermeld in punt b) niet duidelijk is, vanwege de woorden “de verspreiding ervan”. Als het woord “ervan” verwijst naar de “feiten” die zijn gepleegd “op of vanuit het Belgische grondgebied”, hoeft dat geval niet meer te worden vermeld aangezien die feiten, gepleegd op het grondgebied of vanuit het grondgebied, al worden vermeld in punt a). Als het om andere feiten gaat, blijkt noch uit het dispositief, noch uit de memorie van toelichting, noch uit de nota aan de Ministerraad wat de strekking van die woorden is.⁹⁸

Voorts lijkt het ontworpen dispositief te impliceren dat de administratieve verbodsmaatregelen van toepassing zouden kunnen zijn op rechtspersonen naar buitenlands recht, in zoverre alleen vereist lijkt dat er een verband bestaat met de plaats waar de feiten gepleegd zijn. Afgezien van het feit dat de regering geen maatregel kan uitvaardigen die een entiteit naar buitenlands recht haar rechtspersoonlijkheid ontnemt, lijkt artikel 2, 1°, evenwel alleen te verwijzen naar entiteiten naar Belgisch recht, onder voorbehoud van die welke geregeld worden door het Europees recht. Die contradictie wordt nog versterkt doordat de memorie van toelichting *a contrario* en heel expliciet stelt dat “buitenlandse rechtspersonen [beoogd worden] die op het grondgebied aanwezig zijn”.

⁹⁸ In dit verband kan nog worden verwezen naar advies 74.162/3 van 27 oktober 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 maart 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken’: “Wat betreft [aanbieders van mediadiensten] die gevestigd zijn buiten de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, merkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State op dat, in het algemeen, een van de fundamentele regels van het internationaal recht bepaalt dat een staat staatsgezag uitoefent op zijn eigen grondgebied, en dat alleen doet, zonder inmenging van enige andere staat. Gelet op dit territorialiteitsbeginsel moet er in beginsel (...) over worden gewaakt dat het aanknopingspunt aan de hand waarvan [aanbieders] die gevestigd zijn in derde landen onder het toepassingsgebied van de [regeling] worden gebracht, een voldoende nauwe band vertoont met de territoriale rechtsmacht van België.” (*Parl.St.* VI. Parl. 2023-24, nr. 1933/1, 117, opmerking 10.3).

De stellers van het voorontwerp moeten erop toezien dat de bepaling of de commentaar in het licht van deze opmerking wordt verduidelijkt.

Artikel 5

82. Paragraaf 1, 2°, c), van het voorontwerp voorziet in de vereffening van een rechtspersoon overeenkomstig het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

De stellers van het voorontwerp moeten toezien op de samenhang tussen deze procedure en het beroep bedoeld in artikel 15, met name om te bepalen welke gevolgen verbonden zijn aan het instellen van een beroep bij de Raad van State tegen een vereffeningprocedure.⁹⁹

Luidens de memorie van toelichting staat het aan de met de vereffening belaste ondernemingsrechter om met name te erkennen dat “de administratieve vereffening rechtmatig is en dat vereffening noodzakelijk is”. Er dient dus ook op toegezien te worden dat geen tegenstrijdige oordelen worden geveld, enerzijds door de ondernemingsrechter en anderzijds door de Raad van State, over de regelmatigheid van de administratieve vereffening bevolen bij het in artikel 12, eerste lid, bedoelde koninklijk besluit.

83. Paragraaf 2 voorziet erin dat maatregelen kunnen worden genomen die bestaan uit een verbod op activiteiten ten aanzien van vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid. De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of er voor deze rechtspersonen zonder rechtspersoonlijkheid een vergelijkbaar systeem dient te bestaan ter ontbinding ervan, boven op de schrapping van het ondernemingsnummer uit de Kruispuntbank van Ondernemingen. Met het oog op het gelijkheidsbeginsel dient een dergelijk systeem nochtans te worden beperkt tot wat ook aanvaardbaar zou zijn voor vennootschappen met rechtspersoonlijkheid, en moet het uiteraard ook aan het proportionaliteitsbeginsel beantwoorden.¹⁰⁰

Artikel 12

84. De voorliggende bepaling voorziet onder meer in de kennisgeving van het koninklijk besluit aan de entiteit waartegen een administratieve verbodsmaatregel wordt genomen. Aangezien de kennisgeving vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, feitelijke verenigingen of feitelijke groeperingen kan aangaan, dient, afgezien van de hierboven reeds aangehaalde moeilijkheden (opmerking 68), te worden gepreciseerd hoe die kennisgeving zou kunnen

⁹⁹ Zie *supra*, opmerkingen 67 en 68.

¹⁰⁰ Zie *supra*, opmerkingen 10, 22 en 26 tot 58.

plaatsvinden, en in het bijzonder aan welke fysieke persoon of op welk adres, opdat ze kan worden beschouwd als een “effectieve kennisgeving” in de zin van deze bepaling.¹⁰¹

Artikel 13

85. Wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, staat het aan de wetgever de essentiële elementen¹⁰² van de verwerking vast te stellen.

Dat is *in casu* niet het geval, gezien de onnauwkeurigheden van het dispositief. Er wordt met name op gewezen dat artikel 13, § 1, personen die “banden hebben met de in artikel 3 bedoelde entiteiten” noemt als categorie van personen wier gegevens mogen worden verwerkt. In artikel 3 staat echter alleen een verwijzing naar artikel 2, dat een lijst bevat van alle categorieën van entiteiten waarop het voorontwerp van toepassing zou kunnen zijn. Rekening houdend met onder andere de onnauwkeurigheid van het woord “banden” en met het gegeven dat ook feitelijke groeperingen worden bedoeld, wordt de categorie van de personen wiens gegevens zouden mogen worden verwerkt, niet duidelijk afgebakend in de huidige versie van het voorontwerp.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT – DE EERSTE
VOORZITTER

GREGORY DELANNAY

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁰¹ Vergelijk met de nadere regels voor de kennisgeving van de gemotiveerde intentie tot verbod, voorzien in artikel 11, § 2, van het voorontwerp.

¹⁰² In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens (adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.