CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.926/2/VR
du 27 avril 2026

sur

une proposition de loi 'visant à interdire aux institutions financières de contribuer au maintien de la situation illégale dans les territoires palestiniens occupés, en exécution de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 19 juillet 2024'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.926/2/VR
van 27 april 2026

over

een wetsvoorstel 'tot invoering van een verbod voor financiële instellingen om bij te dragen aan de instandhouding van de onwettige situatie in de bezette Palestijnse gebieden, ter uitvoering van de Adviserende Opinie van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli 2024'

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Le 13 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'visant à interdire aux institutions financières de contribuer au maintien de la situation illégale dans les territoires palestiniens occupés, en exécution de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 19 juillet 2024', déposée par M. Achraf EL YAKHLOUFI et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1310/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 12 mars 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

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

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 2 avril 2026. Les chambres réunies étaient composées de Patrick RONVAUX, président de chambre, président, Pierre LEFRANC, président de chambre, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT et Michèle BELMESSIERI, conseillers d'État, Michel TISON et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, Wim GEURTS et Béatrice DRAPIER FACCO, greffiers.

Les rapports ont été rédigés par Xavier DELGRANGE et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs chefs de section, Timo TALLGREN et Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, auditeurs adjoints, et présentés par Dries VAN EECKHOUTTE, Timo TALLGREN et Pieter VAN CLEYNENBREUGEL.

Pierre d'ARGENT, appelé en qualité d'expert sur la base de l'article 82, alinéa 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, a également présenté un rapport.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2026.

*

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Op 13 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot invoering van een verbod voor financiële instellingen om bij te dragen aan de instandhouding van de onwettige situatie in de bezette Palestijnse gebieden, ter uitvoering van de Adviserende Opinie van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli 2024', ingediend door de heer Achraf EL YAKHLOUFI c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2025-2026, nr. 56-1310/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 12 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

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

Het voorstel is door de verenigde kamers onderzocht op 2 april 2026. De verenigde kamers waren samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Michel TISON en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, Wim GEURTS en Béatrice DRAPIER FACCO, griffiers.

De verslagen zijn opgesteld door Xavier DELGRANGE en Dries VAN EECKHOUTTE eerste auditeurs afdelingshoofden, Timo TALLGREN en Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeurs, en uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, Timo TALLGREN en Pieter VAN CLEYNENBREUGEL.

Pierre d'ARGENT, die als expert opgeroepen is op grond van artikel 82, eerste lid, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft eveneens verslag uitgebracht.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2026.

*

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. Selon ses développements, la proposition entend mettre un terme à l'implication économique belge dans une situation illégale condamnée par la Cour internationale de Justice en contraignant les institutions financières « à respecter le droit international et à cesser tout soutien à l'économie d'occupation » des territoires palestiniens par Israël.

Les développements mentionnent :

> « La présente proposition de loi découle par conséquent directement de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) du 19 juillet 2024, qui confirme le caractère illégal de l'occupation prolongée des territoires palestiniens par Israël. Par la présente proposition de loi, la Belgique entreprend une action directe visant à exécuter ses obligations internationales, afin de rétablir les Palestiniens dans leurs droits.
>
> Les obligations incombant aux États tiers, dont la Belgique, sont cruciales pour la présente proposition de loi. Formulées par la Cour et découlant du droit international coutumier, elles empêchent les États de reconnaître la situation illégale et de prêter aide ou assistance à son maintien, et leur imposent d'œuvrer activement au respect du droit humanitaire international, notamment établi par la Quatrième Convention de Genève. La présente proposition de loi met en œuvre, au niveau national, le devoir de non-assistance dans le secteur financier, mettant ainsi un terme à la complicité indirecte facilitée et tolérée par l'ordre juridique belge.
>
> […]
>
> L'article 4 de la présente proposition de loi instaure un devoir de diligence renforcé et contraint les institutions financières à identifier de manière proactive les entités associées aux activités visées à l'article 3 et, ensuite, à mettre fin à la relation (désinvestissement) avec celles-ci. Ce faisant, la loi contraint le secteur financier à respecter le droit international et à cesser tout soutien à l'économie d'occupation.
>
> La proposition de loi vise à mettre un terme à l'implication économique belge dans une situation illégale condamnée par la Cour internationale de justice (CIJ) ».

2. Poursuivant cet objectif, l'article 4 de la proposition interdit aux institutions financières « de contribuer, directement ou indirectement, au maintien de la situation illégale dans les territoires palestiniens occupés en fournissant des services financiers à des entités associées à des activités visées à l'article 3 » de la proposition, cette interdiction « rend[ant] opérationnelle dans l'ordre juridique belge, l'interdiction formulée par la Cour internationale de justice, de prêter aide ou assistance » à ce maintien.

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

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

L'article 2 définit les institutions financières visées (1°), les territoires palestiniens occupés (2°), ce qui est entendu par « situation illégale » (3°) et le terme « contributions » (4°).

Les activités interdites sont énumérées à l'article 3.

L'article 5 punit d'une amende administrative de 50.000 à 5.000.000 d'euros toute infraction au dispositif proposé, sans préjudice de poursuites pénales qui seraient engagées sur la base de l'article 136*quater* du Code pénal.

Enfin, le Roi est habilité, en vertu de l'article 6, à fixer les modalités du contrôle du respect de la loi en cas de violation de l'interdiction visée à l'article 4.

OBSERVATION PRÉALABLE

3. Dans le cadre de l'examen de la proposition, les auditeurs rapporteurs ont posé plusieurs questions au délégué désigné par le Président de la Chambre des représentants sur la base de l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Conformément à cet article, la section de législation peut en effet poser des questions ou entendre le délégué en vue de lui permettre d'examiner la demande en connaissance de cause et d'une manière aussi optimale que possible.

En l'espèce, aucune réponse n'a été apportée aux questions posées les 23 février et 4 mars 2026 de telle sorte que la section de législation n'a pu obtenir les précisions nécessaires, notamment celles qui concernent des notions essentielles de la proposition.

Il en résulte que la mission consultative de la section de législation est rendue plus difficile et qu'il ne peut être garanti que le Conseil d'État ait pu cerner correctement tous les aspects de la proposition.

L'avis se lira donc sous cette réserve [1].

[1] Voir dans le même sens l'avis 46.691/2 donné le 10 juin 2009 sur une proposition devenue la loi du 3 mars 2010 'modifiant la partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, confirmée par la loi-programme du 30 décembre 2001', *Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, nº 4-1165/2, observation préalable.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Considérations liminaires

4. Compte tenu de l'objet qu'elle règle, la proposition doit être mise en rapport avec les compétences dévolues à l'Union européenne dans le domaine de la politique commerciale commune. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le « TFUE »), cette dernière dispose en effet d'une compétence exclusive dans les matières visées à l'article 207 du TFUE, en manière telle que le législateur belge ne peut en principe agir dans ce domaine à moins de pouvoir se prévaloir d'une disposition de droit européen ou international contraignante pour l'Union européenne qui l'y habiliterait spécialement. Il est en effet bien établi que, dans l'ordre juridique autonome de l'Union européenne, l'exécution par les États membres de leurs obligations internationales ne peut « porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités » [2].

Se pose dès lors la question de savoir si la matière réglementée par la proposition doit être considérée comme relevant de la politique commerciale commune, d'une compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne ou encore de la compétence exclusive des États membres.

Pour répondre à cette question, il convient d'abord de cerner la portée des interdictions et restrictions que la proposition impose aux destinataires qu'elle vise (II).

La section de législation rappellera ensuite le cadre juridique européen et international dans lequel s'inscrit la proposition pour déterminer la marge de manœuvre dont disposent les États pour prendre les mesures envisagées (III).

La section de législation examinera enfin l'admissibilité du dispositif au regard des règles ainsi rappelées (IV), sa conformité avec le principe de légalité en matière pénale (V) avant de conclure (VI).

II. La portée des interdictions et restrictions que la proposition prévoit et les diverses situations auxquelles elle est susceptible de s'appliquer

5. L'article 4 dispose comme suit :

> « Il est interdit aux institutions financières, telles que définies à l'article 2, 1°, de contribuer, directement ou indirectement, au maintien de la situation illégale dans les territoires palestiniens occupés en fournissant des services financiers à des entités associées à des activités visées à l'article 3. Cette interdiction rend opérationnelle dans l'ordre juridique belge l'interdiction, formulée par la Cour internationale de justice, de prêter aide ou assistance ».

[2] C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, 3 septembre 2008, Aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

L'institution financière est définie comme suit à l'article 2, 1° :

« toute banque, établissement de crédit, gestionnaire de portefeuille, compagnie d'assurances, fonds de pension ou autre entité relevant du droit belge ou ayant son siège principal, son administration centrale ou son principal lieu d'établissement sur le territoire belge et dont l'activité principale consiste à fournir des services financiers ».

Cette définition comprend ainsi une catégorie résiduelle « ou autre entité (...) dont l'activité principale consiste à fournir des services financiers », dont la portée n'est pas claire. La question se pose en particulier de savoir si les bourses, les plateformes d'échange de cryptomonnaies, les émetteurs de cartes de crédit et les services de transfert ou de compensation (comme *Swift* ou *Euroclear*) relèvent également de cette catégorie [3].

Il faut entendre par le mot « contributions » :

« tout investissement, financement, prêt, souscription, gestion de portefeuille, assurance ou tout autre service financier fourni à une entreprise ou une entité associée aux activités visées à l'article 3 ».

Il résulte de cette définition que l'interdiction faite aux institutions financières concerne aussi bien des prestations de services que des mouvements de capitaux.

Les « entités associées à des activités visées à l'article 3 » ne sont quant à elles pas définies par la proposition. Dès lors, des personnes tant physiques que morales de toutes nationalités peuvent être considérées comme des entités susceptibles de subir les interdictions envisagées.

6. Dans ce contexte, il se déduit de la proposition ce qui suit :

a) Elle entend s'appliquer aux institutions financières belges ainsi qu'à celles qui sont établies en Belgique. Elle ne s'applique donc pas aux institutions financières établies dans un autre État membre de l'Union et qui fournissent des services financiers en Belgique.

b) Dans la mesure où elle interdit toute contribution « directe » ou « indirecte », les institutions financières concernées ne peuvent effectuer aucun mouvement de capitaux pour leur propre compte ou pour le compte de tiers de même qu'elles ne peuvent fournir aucune prestation de services en leur nom propre ou au nom et pour le compte des entreprises ou entités associées aux activités visées à l'article 3.

c) S'agissant des « services financiers », sont couverts par l'interdiction, d'après l'article 2, 4°, de la proposition :

[3] La définition semble inclure ces entités, mais l'application de la proposition de loi à de telles entités n'est pas évidente. Contrairement aux autres entités mentionnées à l'article 2, 1°, qui décident elles-mêmes de l'utilisation de leurs fonds et peuvent ainsi avoir une idée de la cause illicite d'une transaction donnée (à savoir qu'elle est liée à l'une des activités visées à l'article 3 de la proposition de loi), cela n'est pas possible pour de tels prestataires de services. Par conséquent, ils ne peuvent refuser d'exécuter des transactions que sur la base d'une liste formelle des entités faisant l'objet de sanctions dont les transactions doivent être bloquées, ce qui n'est pas prévu dans la proposition de loi.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

i. les investissements, cette notion pouvant couvrir tant l'investissement direct que l'investissement indirect ;

ii. le financement : en l'absence d'explication supplémentaire, il semble que la fourniture effective des services de financement et la mise en œuvre des mouvements de capitaux sont incluses dans ce concept ;

iii. la garantie, cette notion pouvant également couvrir à la fois la fourniture de services et les mouvements de capitaux ;

iv. les prêts : il peut s'agir ici encore à la fois de la fourniture de services en tant que tels et des mouvements de capitaux associés ;

v. la gestion d'actifs, cette gestion pouvant correspondre à la fois à la fourniture effective de services et aux mouvements de capitaux associés ;

vi. l'assurance, ce qui peut couvrir aussi bien la fourniture de services en tant que tels que les mouvements de capitaux qui y sont associés ;

vii. les autres services financiers, ce qui peut également inclure les cryptomonnaies et tout service international de transfert ou de compensation et plus généralement relever à la fois de la fourniture effective de services et des mouvements de capitaux associés.

d) En ce qui concerne les entreprises et entités associées aux activités visées à l'article 3, il n'est pas fait de distinction en fonction de leur nationalité ou de leur lieu d'établissement. Peuvent dès lors entrer dans le champ d'application de cette notion :

i. des entreprises ou entités belges établies en Belgique, impliquées, dans les territoires occupés, dans les activités identifiées par la proposition ;

ii. des entreprises ou entités établies dans un État membre de l'Union européenne et, par extension, dans l'Espace économique européen, et qui participent dans les territoires occupés aux activités identifiées par la proposition ;

iii. des entreprises ou entités établies en Israël et impliquées, dans les territoires occupés, dans les activités identifiées par la proposition ;

iv. des entreprises ou entités établies dans un pays tiers autre qu'Israël et impliquées, dans les territoires occupés, dans les activités identifiées par la proposition.

7. Compte tenu de ce qui précède, les interdictions et restrictions des mouvements de capitaux et des services financiers imposées aux institutions financières par la proposition pourront frapper « une entreprise ou une entité associée » qui, au regard des normes européennes et internationales à respecter, sera :

1. belge ou établie en Belgique ;

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

2. ressortissante d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;

3. ressortissante d'un pays tiers autre qu'Israël ou établie dans ce pays tiers ;

4. ressortissante de l'État d'Israël ou établie en Israël.

C'est sur la base de ces divers constats que la proposition appelle les observations suivantes.

III. La proposition située dans le contexte juridique européen et international

8. Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la compétence du législateur belge pour prévoir des interdictions et restrictions comme celles qui sont envisagées en l'espèce varie selon que le dispositif entend s'appliquer à des situations purement internes (observation 7, hypothèse 1), des situations intracommunautaires (observation 7, hypothèse 2) ou des situations qui impliquent un État tiers à l'Union européenne (observation 7, hypothèses 3 et 4).

9.1. La proposition prévoit tout d'abord une interdiction pour les institutions financières belges de proposer les services financiers concernés, en ce compris les mouvements de capitaux qui y sont liés, aux personnes physiques, entreprises ou entités belges (personnes de nationalité belge établies en Belgique ou personnes d'une autre nationalité établies en Belgique).

Au regard du droit de l'UE, l'interdiction faite aux institutions financières belges de proposer de tels services en Belgique constitue une situation purement interne qui ne relève pas du champ d'application du droit du marché intérieur de l'UE [4]. Dans la mesure où une règle de droit régit de telles situations, celle-ci n'entre pas dans le domaine du droit de l'UE [5]. De même, la politique commerciale commune de l'Union ne concerne que le commerce avec des pays tiers et non la prestation de services à l'intérieur d'un seul État membre, à laquelle les règles proposées s'appliquent également.

À cet égard, il convient toutefois d'observer que des instruments du droit dérivé harmonisé de l'UE permettent d'imposer des exigences à des institutions financières dans le cadre d'activités non transfrontalières. Les exigences en matière d'agrément ont été harmonisées en ce sens et s'appliquent en principe également aux activités « purement belges » [6]. Il apparaît à la

[4] C.J.U.E., 12 février 2009, C-67/08, *Block*, EU:C:2009:92, cons. 20 et 21 ; C.J.U.E., 20 mars 2014, C-139/12, *Caixa d'Estalvisi Pensions de Barcelona*, EU:C:2014:174, cons. 42 (rappelé dans C.J.U.E., 14 septembre 2017, C-628/15, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, EU:C:2017:687, cons. 40). Voir également, de manière plus générale, C.J.U.E., 15 novembre 2016, C-268/15, *Ullens de Schooten*, EU:C:2016:874, cons. 47, et C.J.U.E., 20 septembre 2018, C-343/17, *Fremoluc NV*, EU:C:2018:754.

[5] Pour des considérations sur ce point, voir également les conclusions de l'AG Geelhoed présentées le 20 novembre 2001 dans C.J.U.E., C-515/99, C-519 à C-524/99 et C-526/99 à C-540/99, *Reisch*, EU:C:2001:618, point 88.

[6] Voir par exemple la directive 2013/36 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE' ; la directive 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 'sur la distribution d'assurances' ; le

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

section de législation, dans les limites de l'examen auquel elle a pu se livrer, que les dispositions du droit de l'UE harmonisé en matière de services financiers ne permettent toutefois pas de conclure que le droit de l'UE a privé les États membres de toute compétence pour interdire certaines prestations de services financiers ou certains mouvements de capitaux qui se cantonnent au territoire belge afin de protéger leur ordre public ou d'autres obligations impératives.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur le fait que les personnes et les opérations visées ici ne peuvent présenter aucun élément transfrontalier. Il doit s'agir d'une situation purement interne. L'appréciation de l'absence d'un élément transfrontalier n'est pas toujours simple dans la pratique et requiert une analyse au cas par cas.

9.2. Dans la mesure où la proposition interdit aux institutions financières établies en Belgique d'effectuer des mouvements de capitaux et de fournir des services à destination ou au bénéfice de personnes physiques, d'entreprises ou d'autres entités établies dans un autre État membre de l'UE/de l'EEE (le bénéficiaire utilisant alors ensuite les services ou capitaux concernés dans le cadre de son implication dans l'une des activités visées à l'article 3 de la proposition [7]), il convient de constater que des obstacles sont imposés aux destinataires de services dans d'autres États membres.

Dans ce cas, le droit du marché intérieur s'applique et le dispositif prévu doit être apprécié à la lumière de la liberté d'établissement (article 49 du TFUE), de la liberté de prestation des services (article 56 du TFUE [8]) et de la libre circulation des capitaux (article 63 du TFUE), selon que la prestation financière qui fait l'objet de la restriction ou de l'interdiction concerne une prestation de services ou un mouvement de capitaux.

Ces dispositions interdisent les restrictions et impliquent donc en principe une interdiction pour les États membres de prendre des mesures. À titre d'exception, qu'il faut interpréter de façon restrictive [9], le droit de l'UE permet aussi aux États membres de justifier de tels obstacles pour des raisons impérieuses d'intérêt général, dont la protection de l'ordre public ou

règlement 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 'sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937'.

[7] La section de législation considère que l'exigence, prévue aux articles 2, 4°, et 4, que l'entité soit « associée » aux activités visées à l'article 3 a uniquement pour conséquence qu'aucun fonds ou service financier ne peut être mis à disposition pour servir aux activités mentionnées à l'article 3. La portée de la proposition serait bien plus imprévisible encore, et de ce fait inapplicable et sans doute disproportionnée, si ladite proposition interdisait aussi la fourniture de services et de financements en faveur des personnes physiques, entreprises ou autres entités visées pour des activités sans rapport avec les actes visés à l'article 3 également. À titre d'exemple : selon la lecture restrictive donnée par le Conseil d'État, il semble interdit d'accorder un financement pour un projet informatique destiné à une colonie illégale dans les territoires palestiniens occupés ; mais si l'on s'en tient à la lettre de la proposition, l'assurance automobile ou le plan de retraite d'un employé de la société informatique en question auprès d'une institution financière belge devrait également être refusé ou résilié, et ce, peut-être même si cet employé ne travaille pas lui-même sur le projet informatique en cause. On ne peut toutefois pas présumer de tels effets secondaires et tertiaires du dispositif.

[8] Il faut également mentionner l'article 58, paragraphe 2, du TFUE ; cette disposition exige cependant uniquement que la libération des services des banques et des assurances qui sont liées à des mouvements de capitaux doit être réalisée en harmonie avec la libération de la circulation des capitaux.

[9] Cf. implicitement, C.J.U.E., 24 novembre 1982, 249/81, *Commission c. Irlande (Buy Irish)*, EU:C:1982:402, cons. 28 ; et surtout C.J.U.E., 10 juillet 1984, 72/83, *Campus Oil*, EU:C:1984:256, cons. 37.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

la protection de droits fondamentaux des individus (articles 52 ou 65 du TFUE), à la condition qu'il soit démontré que la mesure d'interdiction est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Ici aussi, il faut toutefois tenir compte d'une éventuelle législation secondaire de l'UE qui harmoniserait les services ou mouvements de capitaux concernés. Si un tel cadre existe, il prime sur les dispositions du traité en matière de libre circulation, et les dérogations au régime harmonisé ne sont possibles que pour autant que cette législation de l'UE le prévoie elle-même [10].

9.3. Si l'interdiction porte sur la fourniture de services financiers dont les bénéficiaires sont des personnes physiques, des entreprises ou des entités associées ressortissant à des pays tiers ou établies dans ceux-ci, la matière relève en principe de la politique commerciale commune au sens de l'article 207 du TFUE.

Dans cette hypothèse, l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e), du TFUE. Il faut donc vérifier si la circulation des services fait l'objet d'un traité international conclu avec l'UE et, dans l'affirmative, quelles exceptions peuvent être autorisées dans ce cadre [11]. Si tel n'est pas le cas, mais que le pays tiers est également partie au GATS [12], les exceptions prévues par le GATS peuvent être invoquées à l'égard

[10] Il faut toutefois souligner à cet égard que cette exclusion de la législation nationale contraire, dictée par la primauté du droit de l'Union, ne s'applique que dans la mesure où la législation nationale en question relève effectivement du domaine harmonisé, voir C.J.U.E., 25 juillet 2018, C-528/16, *Confédération paysanne*, EU:C:2018:583, cons. 77-82. Pour un exemple en matière de services, voir C.J.U.E., 7 mai 2019, C-431/17, *Monachos Eirinaios*, EU:C:2019:368. Voir également K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL ; T. CORTHAUT (éd.), *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, 2021, p. 235.

[11] Dans le contexte de l'exception prévue par l'article 9.3, paragraphe 3, de l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, la Cour de justice a défini la portée d'une telle clause d'exception comme suit :
« 101. Or, il convient de constater que l'article 9.3, paragraphe 3, de l'accord envisagé prévoit non pas un engagement mais la possibilité de mettre en œuvre une dérogation. En application de cette dernière, un État membre pourra traiter, pour des raisons impérieuses d'ordre public, de sécurité publique ou de l'un des autres intérêts publics visés audit paragraphe 3, les investisseurs singapouriens de manière moins favorable que ses propres investisseurs. En autorisant une telle dérogation, cette disposition n'instaure aucun engagement international en matière d'ordre public, de sécurité publique ou d'autres intérêts publics.
102. Ledit article 9.3, paragraphe 3, exige que tout traitement moins favorable d'investisseurs singapouriens soit 'nécessaire' et ne constitue pas une 'restriction déguisée'. Ces deux exigences permettent de garantir que l'engagement de 'traitement non moins favorable', énoncé à l'article 9.3, paragraphes 1 et 2, de l'accord envisagé, ne soit pas privé d'effet utile. Ainsi que l'a exposé M^me^ l'avocat général au point 335 de ses conclusions, la limitation du pouvoir d'appréciation des États membres qui découle dudit paragraphe 3 est inhérente à la conduite des échanges commerciaux internationaux, lesquels relèvent de la compétence exclusive de l'Union. La disposition commune rappelant lesdites exigences relève dès lors de cette compétence.
103. Il s'ensuit que l'article 9.3, paragraphe 3, de l'accord envisagé n'empiète pas sur les compétences des États membres en matière d'ordre public, de sécurité publique et d'autres intérêts publics, mais oblige les États membres à exercer ces compétences d'une manière qui ne prive pas de leur effet utile les engagements commerciaux contractés par l'Union aux termes de l'article 9.3, paragraphes 1 et 2, dudit accord.
104. Une conclusion similaire s'impose pour ce qui concerne l'article 9.5 de l'accord envisagé. Cet article n'affecte pas le pouvoir d'appréciation des États membres quant à l'emploi de leurs forces armées ou la déclaration de l'état d'urgence nationale, mais se limite à stipuler que, si des investissements ont subi des pertes en raison de l'une des situations qui y sont énumérées, les investisseurs singapouriens ainsi que ceux de l'Union doivent se voir appliquer la même réglementation en matière d'indemnisation ou de compensation ». (C.J.U.E., 16 mai 2017, Avis 2/15, *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour*, ECLI:EU:C:2017:376, cons. 101-104).

[12] Accord général sur le commerce des services, figurant à l'annexe 1 B de l'accord 'instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech et approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay' (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

de cette partie [13]. Compte tenu du fait que le GATS fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne, la Cour de justice est compétente pour vérifier si ces exceptions sont correctement appliquées [14]. Le principe de coopération loyale exige en outre qu'un État membre consulte la Commission européenne et les autres États membres avant d'adopter de telles mesures unilatérales. Même si le pays tiers n'est pas partie au GATS, la Belgique ne peut en principe pas simplement adopter des mesures de manière unilatérale. À cet effet, il serait nécessaire d'invoquer l'article 347 du TFUE [15] et l'obligation de concertation qui y est liée. Cette obligation de concertation découle plus généralement aussi du principe de coopération loyale, comme le prévoit également l'article 24, paragraphe 3, du TUE.

En ce qui concerne les mouvements de capitaux, il faut souligner le fait que les articles 63 à 66 du TFUE sont également applicables aux mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers. En l'absence d'un accord d'association avec le pays tiers concerné et de mesures de libéralisation plus poussées en la matière, il peut être admis que ce cadre juridique s'applique, ce qui permettrait aux États membres, par le biais d'une exception au principe de la libre circulation des capitaux (article 63 du TFUE) à interpréter de manière restrictive, et sur la base de l'article 65 du TFUE ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général, de limiter dans une certaine mesure les mouvements de capitaux qui ne sont pas libéralisés davantage. Il ne peut pas non plus être exclu que l'article 347 du TFUE soit invoqué. Dans le cadre de ces mesures, et à la lumière de l'article 24, paragraphe 3, du TUE et du principe de coopération loyale, il faut cependant prévoir une concertation avec l'UE et les autres États membres avant d'adopter de telles mesures unilatérales.

Il semble en outre ressortir de l'avis 2/15 de la Cour de justice [16] que les régimes de protection en matière d'*investissements indirects* et autres mouvements de capitaux continuent de constituer une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. Il en résulte que l'État membre peut, en l'absence de règles de l'UE en la matière, adopter unilatéralement des mesures dans ce domaine, conformément à l'article 2, paragraphe 2, du TFUE, à la condition

[13] Voir en particulier les articles XIV (Parmi les exceptions générales : la protection de l'ordre public et des mœurs publiques) et XIV*bis* (Exceptions concernant la sécurité à la lumière des circonstances de guerre ou de violation du droit international) de l'accord.

[14] Voir C.J.U.E., 6 octobre 2020, C-66/18, *Commission c. Hongrie*, EU : C 2020/792, §§ 128-139.

[15] L'article 347 du TFUE s'énonce comme suit :
« Les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

Cette disposition doit également être combinée avec l'article 348 du TFUE :
« Si des mesures prises dans les cas prévus aux articles 346 et 347 ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence dans le marché intérieur, la Commission examine avec l'État intéressé les conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être adaptées aux règles établies par les traités.
Par dérogation à la procédure prévue aux articles 258 et 259, la Commission ou tout État membre peut saisir directement la Cour de justice, s'il estime qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus aux articles 346 et 347. La Cour de justice statue à huis clos ».

[16] C.J.U.E., 16 mai 2017, avis 2/15, *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour*, ECLI:EU:C:2017:376, cons. 78-110.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

toutefois que les restrictions à la libre circulation des capitaux respectent les limites fixées par les dispositions précitées.

9.4. En ce qui concerne l'interdiction de prestations de services ou de mouvements de capitaux au bénéfice de personnes physiques, d'entreprises ou d'entités établies en Israël, force est de constater que la matière réglée par la proposition relève en principe également de la politique commerciale commune.

Il faut toutefois relever ce qui suit à cet égard.

Il existe un Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, signé le 20 novembre 1995 (ci-après : l'« Accord d'association UE-Israël »), constituant le principal traité de libre-échange entre l'Union européenne, ses États membres et l'État d'Israël.

L'Accord d'association UE-Israël s'applique aux prestations de services, y compris les services financiers [17]. L'accord réaffirme ainsi tout d'abord les obligations découlant du GATS (article 30, paragraphe 1). Le Conseil d'association n'a par ailleurs pris aucune autre mesure en matière de libéralisation des services.

En ce qui concerne la libre circulation des capitaux, l'Accord d'association UE-Israël prévoit ce qui suit à son article 31 :

> « Dans le cadre des dispositions du présent accord et sous réserve des dispositions des articles 33 et 34, la Communauté, d'une part, et Israël, d'autre part, ne soumettent les mouvements de capitaux à aucune restriction et s'abstiennent de toute discrimination fondée sur la nationalité ou le lieu de résidence de leurs ressortissants ou sur le lieu où sont investis les capitaux ».

L'article 32 de l'Accord d'association UE-Israël prévoit quant à lui :

> « Les paiements courants afférents à la circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux dans le cadre du présent accord ne sont soumis à aucune restriction ».

Il en résulte que la libre circulation des capitaux ne peut en principe être restreinte, sauf dans les hypothèses prévues par les articles 33 et 34 de l'Accord [18].

---

[17] L'article 29, paragraphe 1, et l'article 30, paragraphe 1, de l'Accord d'association UE-Israël. Cette dernière disposition énonce que chacune des parties réaffirme ses obligations découlant du GATS, et notamment l'obligation d'accorder à l'autre partie le traitement de la nation la plus favorisée dans les secteurs de services couverts par cette obligation. L'article 48 de l'Accord d'association UE-Israël ajoute en outre ce qui suit : Les parties coopèrent, le cas échéant par la conclusion d'accords, à l'adoption de règles et de normes communes, entre autres pour les systèmes comptables et les systèmes de surveillance et de réglementation dans le secteur de la banque, des assurances et dans d'autres secteurs financiers. Cette disposition concerne la coopération en matière de normes de contrôle et ne porte ni sur l'accès aux services financiers ni sur leur fourniture.

[18] L'article 33 de l'Accord dispose :
« Sous réserve d'autres dispositions du présent accord ou d'autres obligations internationales de la Communauté et d'Israël, les dispositions des articles 31 et 32 s'entendent sans préjudice de l'application des restrictions existant entre eux à la date d'entrée en vigueur du présent accord en ce qui concerne les mouvements de capitaux impliquant les investissements directs, y compris les placements immobiliers, l'établissement, la fourniture de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Par conséquent, les États membres conservent la possibilité d'appliquer, dans le cadre des prestations de services à destination d'Israël, les exceptions prévues par le GATS. Néanmoins, dans le cadre du droit de l'UE, la Cour de justice a également juridiction pour apprécier si ces obligations découlant du GATS ont été correctement appliquées à cet égard.

Par analogie avec l'article 347 du TFUE, l'article 76, et surtout le point c), de l'Accord d'association UE-Israël permet en outre à chaque partie, au nombre desquelles il faut aussi compter les États membres, de prendre toutes mesures « qu'elle estime essentielles pour assurer sa propre sécurité en cas de troubles internes graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou en cas de tension internationale grave constituant une menace de guerre ou pour s'acquitter d'obligations qu'elle a acceptées aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Compte tenu du fait qu'imposer ainsi des obligations de manière unilatérale pourrait entraver le fonctionnement du marché intérieur, il convient, en vertu du principe de coopération loyale, combiné avec l'article 24, paragraphe 3, du TUE et l'article 347 du TFUE, de procéder à une concertation préalable avec la Commission européenne et les États membres.

IV. L'admissibilité des mesures envisagées par la proposition au regard des règles de droit interne, de droit européen et de droit international public

A. Introduction

10. Compte tenu du cadre juridique qui vient d'être rappelé, la question se pose de savoir si le législateur belge est compétent pour adopter les mesures envisagées par la proposition et si la justification avancée par ses auteurs pour restreindre la liberté de prestation de services et des mouvements de capitaux peut entrer dans le champ de celles qui sont admises par les règles du TFUE, du GATS ou encore de l'Accord d'Association UE-Israël.

B. La justification des mesures dans la proposition examinée

11.1. Comme la section de législation l'a souligné, les développements de la proposition motivent les interdictions et restrictions qu'elle prévoit par la volonté d'exécuter les obligations internationales liant les États, dont la Belgique, telles qu'elles découlent de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 19 juillet 2024.

Toutefois, le transfert à l'étranger des investissements réalisés en Israël par des personnes résidant dans la Communauté ou réalisés dans la Communauté par des personnes résidant en Israël ainsi que des bénéfices en découlant n'en sera pas affecté ».

L'article 34 de l'Accord dispose :

« Lorsque, dans des circonstances exceptionnelles, des mouvements de capitaux entre la Communauté ou Israël causent ou risquent de causer de graves difficultés au niveau du fonctionnement de la politique des changes ou de la politique monétaire de la Communauté ou d'Israël, la Communauté ou Israël, respectivement, peuvent, conformément aux conditions fixées dans le cadre du GATS et aux articles VIII et XIV des statuts du Fonds monétaire international, adopter des mesures de sauvegarde à l'encontre des mouvements de capitaux entre la Communauté et Israël pendant une période ne dépassant pas six mois, à condition que ces mesures soient strictement nécessaires ».

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Cette volonté est traduite à l'article 4 du dispositif, lequel précise que l'interdiction envisagée « rend opérationnelle dans l'ordre juridique belge l'interdiction formulée par la Cour internationale de justice, de prêter aide ou assistance ».

Il convient donc de déterminer la portée de l'avis de la Cour de Justice dont se prévalent les auteurs de la proposition.

11.2. Au paragraphe 285 de l'avis, lequel tient lieu de dispositif, la Cour a conclu qu'elle :

> « est d'avis que tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de la présence illicite de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par la présence continue de l'État d'Israël dans le territoire palestinien occupé ».

Sur l'exercice par les peuples de leur droit à l'autodétermination, la Cour internationale de Justice a rappelé ce qui suit aux paragraphes 232 et 233 de son avis :

> « 232. La Cour a affirmé que le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes constituait l''un des principes essentiels du droit international contemporain' (Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29). Elle a, de fait, reconnu que l'obligation de respecter ce droit était due *erga omnes*, et que tous les États avaient un intérêt juridique à ce qu'il soit protégé (Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 199, par. 155 ; Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 139, par. 180).
>
> 233. La place centrale qu'occupe, en droit international, le droit à l'autodétermination est aussi reflété par le fait qu'il est énoncé à l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui dispose, en son paragraphe 1, que '[t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.' Le Comité des droits de l'homme a expliqué que l'importance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tenait au fait que 'sa réalisation [étai]t une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits' (observation générale no 12, 13 mars 1984, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente neuvième session, supplément no 40, Nations Unies, doc. A/39/40 (SUPP), annexe VI, par. 1). Ainsi que la Cour l'a énoncé, le droit à l'autodétermination est, de fait, un droit humain fondamental (Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 131, par. 144). Dans le contexte de la décolonisation, l'Assemblée générale a maintes fois souligné l'importance du droit à l'autodétermination en tant que 'droit inaliénable' (par exemple, résolution 40/25 du 29 novembre 1985, par. 3 ; résolution 42/14 du 6 novembre 1987, par. 4 ; résolution 49/40 du 9 décembre 1994, par. 1). Elle a en outre affirmé que, en matière de décolonisation, 'le principe de l'autodétermination [étai]t incontournable' (par exemple, résolution 57/138 (A) du 11 décembre 2002, par. 3 ; résolution 59/134 (A) du 10 décembre 2004, par. 2). La Cour considère que, en cas d'occupation étrangère comme celle dont il est question en la présente espèce, le droit à l'autodétermination constitue une norme impérative de droit international ».

S'agissant de l'obligation pesant sur les États de ne pas prêter aide et assistance au maintien de la situation créée par la présence continue de l'État d'Israël dans le territoire palestinien

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

occupé, la Cour internationale de Justice a précisé cette obligation comme suit aux paragraphes 278 et 279 de l'avis :

> « Prenant note des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, la Cour est d'avis que les États Membres de l'Organisation sont tenus de ne reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël le 5 juin 1967, y compris Jérusalem-Est, autre que celle convenue par les parties par voie de négociations, et de faire une distinction, dans leurs échanges avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967. La Cour considère que l'obligation de distinguer, dans les échanges avec Israël, entre le territoire propre de cet État et le Territoire palestinien occupé englobe notamment l'obligation de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec Israël dans tous les cas où celui-ci prétendrait agir au nom du Territoire palestinien occupé ou d'une partie de ce dernier sur des questions concernant ledit territoire ; de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire ; ils doivent s'abstenir, dans l'établissement et le maintien de missions diplomatiques en Israël, de reconnaître de quelque manière sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé ; et de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé (voir Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 55-56, par. 122 et 125-127).
>
> 279. De plus, la Cour considère que, compte tenu de la nature et de l'importance des droits et obligations en cause, tous les États sont tenus de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Ils sont également tenus de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette présence. Tous les États doivent veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. En outre, tous les États parties à la quatrième convention de Genève ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette convention ».

11.3. Il résulte de cet avis que les obligations pesant sur les États sont :

a) de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire ; une telle obligation renvoie, pour les États et l'Union, à leur faculté de suspendre ou de dénoncer l'Accord d'association avec Israël en application de l'article 82 dudit accord ;

b) de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé. Il s'agit d'une obligation de prévention s'agissant du comportement de particuliers ou de personnes morales qui ne constitue pas une obligation de résultat. Les États sont ainsi tenus de mettre en œuvre les mesures destinées à empêcher que des échanges commerciaux ou des investissements aident au maintien de la situation illicite. Une telle obligation n'implique

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

pas d'assurer qu'aucun échange ou aucun investissement n'aide au maintien de la situation illicite en tant qu'obligation absolue de résultat.

11.4. Les auteurs de la proposition semblent déduire de l'avis rendu par la Cour internationale de Justice une véritable obligation de *ius cogens*. Or, aucun caractère impératif de l'obligation ne pourrait se déduire de cet avis à charge des États autres que l'État d'Israël. L'obligation identifiée par la Cour internationale de Justice à charge des États de ne pas aider ou assister Israël dans son occupation illégale, y compris en « pren[ant] des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé », est en effet distincte de l'obligation impérative pesant sur Israël, seul auteur de l'« occupation étrangère » violant le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. L'obligation pesant sur les États tiers de ne pas aider ou assister Israël revêt un simple caractère coutumier et non un caractère impératif, sans que ces États puissent être tenus pour responsables, par leurs actions ou leurs omissions, de la violation de la règle de *ius cogens* dont bénéficie le peuple palestinien et dont l'État d'Israël doit le respect. Les États aidant ou assistant Israël dans le maintien de son occupation illégale sont donc responsables de leur propre comportement.

Partant, il y a lieu d'observer qu'en ce que la proposition justifie l'intervention du législateur afin de « mettre un terme à l'implication économique belge dans une situation illégale condamnée par la Cour internationale de justice », elle part d'une prémisse erronée si elle soutient que cette « implication » partagerait le caractère gravement illicite de la « situation illégale » identifiée par la Cour internationale de Justice.

Du reste, en ce qu'il prévoit une interdiction pour les institutions financières de « contribuer » de manière directe ou indirecte au maintien de la situation illégale, le dispositif semble conférer à cette interdiction une portée plus large que l'obligation identifiée par la Cour internationale de Justice de ne pas « prêter aide ou assistance au maintien » de la situation.

C. Compétence du législateur belge pour agir et admissibilité des mesures d'interdiction eu égard à la justification avancée

12.1. Quant à la question de la compétence du législateur belge pour prendre les mesures de restrictions et d'interdiction envisagées, il y a lieu de constater que sauf lorsqu'elles concernent des prestations de services financiers ou des mouvements de capitaux dans des situations purement internes à l'égard desquelles le législateur conserve une compétence exclusive ou lorsqu'il s'agit d'investissements indirects, pour lesquels le législateur dispose d'une compétence partagée avec celle de l'Union européenne, les mesures à l'examen relèvent en principe de la compétence exclusive de l'Union européenne en matière de politique commerciale commune. Il en résulte que le législateur n'est, en dehors des deux hypothèses précitées, en principe pas compétent pour agir.

12.2. Lorsque les restrictions envisagées par la proposition s'appliquent à des situations purement internes, à savoir celles dont il est question dans l'observation 9.1, elles doivent s'analyser au regard du respect du principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec la liberté d'entreprendre (liberté de commerce et d'industrie) consacrée par l'article II.3 du Code de droit économique.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est fixée en ce sens sur la portée de la liberté de commerce et d'industrie :

> « La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi, le décret ou l'ordonnance règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur compétent n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté de commerce et d'industrie sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi » [19].

12.3. Compte tenu des nombreuses imprécisions que revêt le dispositif proposé, tant du point de vue des institutions visées par l'interdiction, que du contenu des interdictions elles-mêmes et des destinataires des services financiers faisant l'objet de ces interdictions, la section de législation n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère proportionné des mesures envisagées au regard de la justification invoquée, compte tenu de ce que celle-ci, pour le surplus, paraît se fonder sur une prémisse erronée.

13.1. Après avoir examiné la question des situations purement internes, il convient maintenant de vérifier si les normes européennes et internationales citées ci-avant, qui autorisent en théorie une intervention du législateur, peuvent être utilisées en l'espèce pour adopter les interdictions et restrictions envisagées par la proposition lorsque cette dernière entend s'appliquer à des situations régies par ces normes.

13.2. Pour ce qui concerne l'article 62 du TFUE, il y a lieu de constater que cet article renvoie à l'article 52.1 du même traité, lequel requiert que les restrictions envisagées soient justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Comme la Cour de justice l'a rappelé dans son arrêt *Association Eglise de scientologie de Paris* [20],

> « 14 Il convient de constater qu'une disposition nationale qui subordonne un investissement direct étranger à une autorisation préalable constitue une restriction aux mouvements de capitaux au sens de l'article 73 B, paragraphe 1, du traité (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 1995, Sanz de Lera e.a., C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec. p. I-4821, points 24 et 25).
>
> 15 Une telle disposition demeure une restriction même si, comme dans l'espèce au principal, l'autorisation est réputée acquise un mois après la réception de la demande lorsque l'autorité compétente ne prononce pas l'ajournement de l'opération concernée dans le même délai. De même, il est indifférent que, comme l'affirme en l'espèce le gouvernement français, le non-respect de l'obligation de demander une autorisation préalable ne soit assorti d'aucune sanction.
>
> 16 La question qui se pose est donc de savoir si l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité, en vertu duquel l'article 73 B du traité ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membre de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique, permet une réglementation nationale, telle celle en cause au principal, qui

[19] Voir par exemple C.C., 27 avril 2017, n° 46/2017, B.5.2. ; C.C., 25 novembre 2021, n° 168/2021, B.5.4.

[20] C.J.U.E., 14 mars 2000, C-54/99, *Association Eglise de scientologie de Paris et Scientology International Reserves Trust*, Jur. 2000, I-01335, 14-23.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

se limite à exiger une autorisation préalable pour les investissements directs étrangers de nature à mettre en cause l'ordre public ou la sécurité publique.

17 À cet égard, en premier lieu, si, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique, il n'en reste pas moins que, dans le contexte communautaire, et notamment en tant que dérogation au principe fondamental de la libre circulation des capitaux, ces motifs doivent être entendus strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, points 26 et 27). Ainsi, l'ordre public et la sécurité publique ne peuvent être invoqués qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, en ce sens, arrêts Rutili, précité, point 28, et du 19 janvier 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, point 21). Ces motifs ne sauraient, en outre, être détournés de leur fonction propre pour servir, en fait, à des fins purement économiques (voir, en ce sens, l'arrêt Rutili, précité, point 30). De plus, toute personne frappée par une mesure restrictive fondée sur une telle dérogation doit pouvoir jouir d'une voie de recours (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, points 14 et 15).

18 En second lieu, il convient de relever que des mesures restrictives de la libre circulation des capitaux ne peuvent être justifiées par des motifs liés à l'ordre public et à la sécurité publique que si elles sont nécessaires pour la protection des intérêts qu'elles visent à garantir et seulement dans la mesure où ces objectifs ne peuvent être atteints par des mesures moins restrictives (voir, en ce sens, arrêt Sanz de Lera e.a., précité, point 23).

19 Cependant, si la Cour a constaté, dans ses arrêts du 23 février 1995, Bordessa e.a. (C-358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361), et Sanz de Lera e.a., précité, qui concernaient l'exportation de devises, que les régimes d'autorisation préalable n'étaient pas, dans les circonstances propres à ces espèces, nécessaires afin de permettre aux autorités nationales d'effectuer un contrôle pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements et que, dès lors, ces régimes constituaient des restrictions contraires à l'article 73 B du traité, elle n'a pas pour autant jugé qu'un régime d'autorisation préalable ne pourrait jamais être justifié, notamment si une telle autorisation était effectivement nécessaire pour la protection de l'ordre public ou de la sécurité publique (voir arrêt du 1er juin 1999, Konle, C-302/97, non encore publié au Recueil, points 45 et 46).

20 En effet, s'agissant des investissements directs étrangers, la difficulté d'identifier et de bloquer les capitaux une fois qu'ils sont entrés dans un État membre peut rendre nécessaire d'empêcher dès l'origine les opérations qui porteraient atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique. Il en résulte que, dans le cas d'investissements directs étrangers présentant une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique, un régime de déclaration préalable peut se révéler insuffisant pour parer à une telle menace.

21 Toutefois, dans l'affaire au principal, le régime en cause est caractérisé par le fait que l'autorisation préalable est exigée pour tout investissement direct étranger 'de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique', sans autre précision. Ainsi, il n'est aucunement indiqué aux investisseurs concernés quelles sont les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable est nécessaire.

22 Une telle indétermination ne permet pas aux particuliers de connaître l'étendue de leurs droits et leurs obligations découlant de l'article 73 B du traité. Dans ces conditions, le régime institué est contraire au principe de sécurité juridique.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

23 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas un régime d'autorisation préalable ».

L'État belge n'étant pas confronté à une telle menace de perturbation de l'ordre public interne, il pourrait difficilement être admis que l'article 62 du TFUE puisse justifier les mesures envisagées par la proposition. Le dispositif à l'examen va par ailleurs encore plus loin que la réglementation française contestée, qui portait en outre uniquement sur les mouvements de capitaux entrants. Alors que la réglementation française en question prévoyait encore une autorisation préalable qui permettait dans une certaine mesure une appréciation individuelle, il convient de constater que le dispositif à l'examen exclut *a priori* et de manière générale toute transaction, ce qui n'est pas compatible avec l'exigence d'une appréciation individuelle du caractère réel et suffisamment grave de la menace pour l'ordre public [21].

13.3. Bien qu'il ne puisse être exclu *a priori* que le législateur belge estime que l'occupation illégale permanente des territoires palestiniens engendre des tensions en Belgique même ou oblige à prendre certaines mesures pour respecter des obligations internationales en matière de paix et de sécurité internationale, cela n'est à tout le moins nullement démontré dans les développements de la proposition de loi à l'examen, de sorte que la même conclusion s'impose en ce qui concerne l'article 347 du TFUE en l'absence de troubles intérieurs graves qui affecteraient l'ordre public, de tension internationale grave constituant une menace de guerre ou encore d'engagements contractés par la Belgique en vue du maintien de la paix ou de la sécurité internationale.

En effet, comme l'a rappelé l'Avocat Général Jacobs dans ses conclusions du 6 avril 1995, dans l'affaire C-120/94, *Commission c. Grèce* :

« Le principe fondamental sur lequel repose la politique commerciale commune au sens de l'article113 du traité veut que le territoire des États membres constitue un territoire douanier unique avec des règles uniformes régissant l'importation de marchandises originaires de pays tiers ou l'exportation de marchandises à destination de ces pays. La frontière extérieure de la Communauté est en principe indivisible du point de vue douanier. En conférant à la Communauté une compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale, les États membres ont renoncé au pouvoir d'adopter des mesures unilatérales de restriction des échanges avec les pays tiers, sauf dans certaines circonstances définies par le droit communautaire.

44. Dans l'arrêt du 15 mai 1986, Johnston, la Cour a déclaré que l'article 224 du traité concerne une 'situation tout à fait exceptionnelle'. En fait, l'article 224 envisage trois situations exceptionnelles dans lesquelles un État membre peut prendre des mesures qui sont susceptibles d'affecter le fonctionnement du marché commun ».

[21] Sur la portée de l'exception d'ordre public dans la cadre de la libre circulation, voir H. SCHNEIDER, *Die offentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag,* Nomos, 1998. Voir également l'analyse du droit de l'UE dans C. PICHERAL, *L'ordre public européen : droit communautaire et droit européen des droits de l'homme,* CERIC – Documentation française, 2001. Voir encore M. CASTILLO & R. CHEMAIN, 'La réserve d'*ordre public* en droit communautaire' in M.-J. REDOR (éd.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, pp. 133-166 ; M.-C. BOUTARD LABARDE, 'L'*ordre public* en droit communautaire' in T. REVET (éd.), *L'ordre public à la fin du XXieme siècle*, Dalloz, 1996, pp. 83-88 ; C. KESSEDJIAN, 'Public Order in European Law', *Erasmus Law Review* (2007): 25-36. Voir enfin également T. CORTHAUT, *EU ordre public*, Kluwer Law International, 2012, pp. 80-134.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

En tout état de cause, aux termes de l'article 347 du TFUE, invoquer cette disposition n'est possible que dans la mesure où une concertation préalable sur la question est organisée avec les autres États membres, au cours de laquelle il convient d'abord d'examiner si des mesures communes peuvent être prises pour faire face à la menace.

D'une manière plus générale, selon la Cour de justice, en vertu du principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, il incombe à chaque État membre de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union [22].

Il découle par exemple de ce principe que les États membres ne peuvent pas simplement prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par une institution de l'Union, du droit de l'Union dans le cadre de l'exercice de compétences exclusives de l'Union [23]. Dans le même sens, un État membre ne peut pas soumettre de proposition unilatérale de modification d'accords internationaux si l'UE et les États membres ont déjà adopté une position commune en la matière [24]. Des modifications, en vertu desquelles il serait possible de simplement acheter la nationalité d'un État membre, ne peuvent pas non plus être apportées de manière unilatérale à des régimes d'acquisition de la nationalité [25].

En ce qui concerne l'adoption par un État membre de décisions unilatérales (d'interdiction), l'existence du principe de coopération loyale a également, selon la jurisprudence de la Cour de justice, les deux conséquences pratiques suivantes. Tout d'abord, la marge de manœuvre permettant de prendre des décisions de manière unilatérale dans les limites du champ d'application du droit de l'UE est largement restreinte, dès lors que le principe exige que l'action des États membres sur le plan réglementaire soit cohérente [26]. Il semble pouvoir s'en déduire que, dans les limites du champ d'application du droit de l'UE, les États membres ne pourront plus prendre de telles décisions unilatérales que dans la mesure où le cadre juridique de l'UE autorise ou permet (encore) l'adoption de ces décisions. Soutenir le contraire priverait en effet la Commission européenne de la possibilité de jouer son rôle conformément aux traités [27]. Ensuite, cette obligation implique en principe également que, lorsqu'un État membre a la possibilité de prendre une mesure unilatérale, dans les limites du droit de l'UE, et envisage de le faire, il devra se concerter avec la Commission européenne et les autres États membres s'il existe un risque que

[22] C.J.U.E., 29 avril 2025, C-181/23*, Commission c. Malte*, EU:C:2025:283, cons. 94. Pour un cadre général, voir M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

[23] C.J.U.E., 12 février 2009, *Commission c. Grèce*, EU:C:2009:81, cons. 26 et références à la jurisprudence y contenues.

[24] C.J.U.E., 20 avril 2010, C-246/07, *Commission c. Suède*, EU:C:2010:203, cons. 74.

[25] C.J.U.E., 29 avril 2025, C-181/23, *Commission c. Malte,* EU:C:2025:283, cons. 99.

[26] Voir également PIETRO MATTIOLI, *Navigating the Complexities of the DSA's Enforcement Framework: Sincere Cooperation in Action?*, Utrecht Law Review (2025), p. 31.

[27] C.J.U.E., 1er août 2025, C-69/24, *Commission c. Irlande*, EU:C:2025:612, cons. 91 :

« il y a lieu de rappeler qu'une obligation de coopération loyale avec la Commission incombe de toute manière aux États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, ce qui implique que tout État membre est tenu de faciliter l'accomplissement par cette institution de sa mission consistant, conformément à l'article 17 TUE, à veiller, en tant que gardienne des traités, à l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour ». Voir aussi C.J.U.E., 25 avril 2024, C-147/23, *Commission c. Pologne,* EU:C:2024:346, cons. 98, et C.J.U.E., 28 septembre 2023, C-692/20, *Commission c. Royaume-Uni (Fiscal marking of gasoil)*, EU:C:2023:707, cons. 106 et 107.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

des décisions unilatérales mettent en péril la réalisation des objectifs de l'Union [28]. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'un État membre, en agissant de manière unilatérale, s'aventure sur le terrain des relations extérieures de l'Union européenne. Un tel risque existe notamment si un État membre prend unilatéralement des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur et sur la politique commerciale commune de l'Union européenne qui y est liée, ainsi que sur l'unité dans la représentation internationale de la Commission sur ce plan [29]. Par ailleurs, l'article 24, paragraphe 3, du TUE prévoit également à cet égard que les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. L'alinéa 2 de cette disposition exige en outre que les États membres s'abstiennent aussi « de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales ».

13.4. En ce qui concerne l'Accord d'association UE-Israël, il convient avant tout de souligner que bien que l'accord ne porte aucune précision quant à son champ d'application territorial, celui-ci doit être compris comme étant limité au territoire de l'État d'Israël lui-même [30]. Cette exigence d'interprétation de l'Accord d'association conforme au droit international

[28] La concrétisation de cette obligation de concertation varie en fonction des réglementations existantes, voir C.J.U.E., 7 septembre 2023, C-15/22, *RF*, EU:C:2023:1017, cons. 61*,* pour une mention de cette concertation dans le contexte international. Dans d'autres contextes également, la Cour voit dans le principe de coopération loyale des obligations de concertation, voir par exemple C.J.U.E., 21 décembre 2023, C-261/22, *GN*, EU:C:2023:1017, cons. 53 et la jurisprudence qui y est citée.

[29] C.J.U.E., 27 janvier 2026, C-271/23, *Commission c. Hongrie,* EU:C:2026:45, cons. 152 à 159.

[30] En ce sens, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne *Firma Brita GmbH*, C-386/08, du 25 février 2010 :
« 43. Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. À cet égard, il doit être tenu compte, en même temps que du contexte, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
44. Parmi ces règles pertinentes susceptibles d'être invoquées dans le cadre des relations entre les parties à l'accord d'association CE-Israël figure le principe de droit international général de l'effet relatif des traités, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers ('pacta tertiis nec nocent nec prosunt'). Ce principe de droit international général trouve une expression particulière dans l'article 34 de la convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement.
45. Il résulte de ces considérations liminaires que l'article 83 de l'accord d'association CE-Israël, définissant le champ d'application territorial de cet accord, doit être interprété de telle sorte qu'il soit conforme au principe 'pacta tertiis nec nocent nec prosunt'.
[…]
52. Dès lors, interpréter l'article 83 de l'accord d'association CE-Israël de telle sorte que les autorités israéliennes seraient investies de compétences douanières à l'égard des produits originaires de Cisjordanie reviendrait à imposer aux autorités douanières palestiniennes l'obligation de ne pas exercer les compétences qui leur sont pourtant dévolues par les dispositions susmentionnées du protocole CE-OLP. Une telle interprétation, ayant pour effet de créer une obligation pour un sujet tiers sans son consentement, irait ainsi à l'encontre du principe de droit international général 'pacta tertiis nec nocent nec prosunt', tel que codifié à l'article 34 de la convention de Vienne ».

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

coutumier à l'autodétermination des peuples découle en effet de l'article 3, paragraphe 5, du TUE [31], ainsi que de l'article 31, § 3, c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités [32].

Il en résulte que l'article 31 de l'Accord d'association prohibant les discriminations fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence de leurs ressortissants ou sur le lieu où sont investis les capitaux ne limite pas la possibilité pour l'Union européenne elle-même de restreindre les mouvements de capitaux vers des entreprises ou entités associées israéliennes établies dans les territoires occupés palestiniens ou qui y investissent.

Ici encore, le législateur belge ne pourrait se prévaloir de l'exception prévue par l'article 76, c), de l'accord d'association pour justifier les mesures envisagées. Cette disposition exige en effet que, pour que ces mesures soient justifiées, elles soient considérées comme essentielles pour assurer la propre sécurité de la Belgique en cas de troubles internes graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou en cas de tension internationale grave constituant une menace de guerre ou pour s'acquitter d'obligations que la Belgique a acceptées aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Les auteurs de la proposition de loi n'ont toutefois pas démontré que tel est le cas à l'heure actuelle.

13.5. Il en est de même s'agissant des articles XIV et XIV*bis* du GATS dès lors qu'il ne s'agit pas de maintenir l'ordre public ou la paix et la sécurité internationale comme l'exigent ces deux dispositions pour rendre admissibles des restrictions.

13.6. Dans l'ordre juridique international et vis-à-vis d'Israël qui pourrait invoquer une incompatibilité entre, d'une part, les obligations découlant pour l'Union et ses États membres de l'Accord d'association et, d'autre part, les mesures que l'Union ou ses États membres pourraient prendre (dans le respect des compétences de l'Union), l'article 103 de la Charte des Nations Unies donnant primauté aux obligations découlant de la Charte devrait permettre de justifier toute mesure requise au titre du respect du droit du peuple Palestinien à l'autodétermination qui ne pourrait pas être justifiée au regard de l'accord lui-même, y compris son article 76, ou des clauses d'exceptions du GATS.

V. Le principe de légalité en matière pénale

14. Le dispositif envisagé prévoit l'établissement de sanctions administratives qui revêtent un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or l'imprécision caractérisée du dispositif contrevient également au principe de la légalité pénale, lequel requiert que l'obligation dont la violation est incriminée doit être énoncée en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique afin, d'une part, que celui

[31] Celui-ci dispose :
« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies ».

[32] Celui-ci dispose :
« Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :
c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Le régime envisagé doit par conséquent être dénué d'ambiguïté en ce qui concerne tant l'énoncé de la règle de base par la loi que celui de l'habilitation qui la complèterait éventuellement. En outre, force est de relever que la proposition reste en défaut de régler les éléments essentiels de la procédure pouvant conduire à l'infliction de l'amende concernée et la manière dont il serait veillé au respect du principe *non bis in idem* alors même que les amendes administratives sont prévues « sans préjudice de poursuites pénales engagées sur la base de l'article 136*quater* du Code pénal ».

VI. Conclusion

15. Compte tenu des réserves fondamentales qu'elle appelle et de l'absence de réponse aux questions posées par la section de législation en vue de mieux cerner la portée de la proposition, celle-ci ne sera pas examinée plus avant.

*

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond‡ en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Volgens de toelichting beoogt het voorstel een einde te maken aan de economische betrokkenheid van België bij een door het Internationaal Gerechtshof veroordeelde onwettige situatie, door financiële instellingen te dwingen "tot naleving van het internationaal recht en het stopzetten van de ondersteuning [van] de bezettingseconomie" van de Palestijnse gebieden door Israël.

In de toelichting staat het volgende te lezen:

> "Dit wetsvoorstel vloeit daarom rechtstreeks voort uit de Adviserende Opinie van het Internationaal Gerechtshof (*International Court of Justice*, ICJ) van 19 juli 2024, waarin de onwettigheid van de voortdurende bezetting van de Palestijnse gebieden door Israël werd bevestigd. Met dit wetsvoorstel onderneemt België directe actie ter uitvoering van haar internationale verplichtingen, teneinde de Palestijnen in hun rechten te herstellen.
>
> Cruciaal voor dit wetsvoorstel zijn de verplichtingen voor derde Staten, waaronder België. Deze plichten, geformuleerd door het hof, die voortvloeien uit het internationaal gewoonterecht, vereisen dat staten de onwettige situatie niet mogen erkennen, geen hulp of bijstand mogen verlenen aan de instandhouding ervan, en actief moeten verzekeren dat het internationaal humanitair recht, waaronder de Vierde Conventie van Genève, wordt gerespecteerd. Dit wetsvoorstel is de nationale implementatie van de plicht tot non-assistentie in de financiële sector, waarmee een einde wordt gemaakt aan de indirecte medeplichtigheid die door het Belgische rechtsgebied wordt gefaciliteerd en getolereerd.
>
> (…)
>
> Artikel 4 van dit wetsvoorstel creëert de verplichting tot een verscherpte *due diligence* en dwingt financiële instellingen tot het proactief identificeren en vervolgens beëindigen van de relatie (*divestment*) met entiteiten die betrokken zijn bij de in artikel 3 omschreven activiteiten. De wet dwingt de financiële sector daarmee tot naleving van het internationaal recht en het stopzetten van de ondersteuning aan de bezettingseconomie.
>
> Het wetsvoorstel is erop gericht een einde te maken aan de Belgische economische betrokkenheid bij een onwettige situatie die door het *International Court of Justice* (ICJ) is veroordeeld."

2. In het kader van die doelstelling verbiedt artikel 4 van het voorstel dat financiële instellingen "direct of indirect (…) [bijdragen] aan de instandhouding van de onwettige situatie in de bezette Palestijnse gebieden, door financiële diensten te verlenen aan entiteiten die betrokken zijn bij de activiteiten zoals omschreven in artikel 3" van het voorstel. Dat verbod maakt "de

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

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

verplichting geformuleerd door het *International Court of Justice*, met name geen hulp of bijstand verlenen [aan die instandhouding], operationeel in het Belgische rechtsbestel".

Artikel 2 bevat een definitie van de bedoelde financiële instellingen (1°), van de bezette Palestijnse gebieden (2°), van wat wordt verstaan onder een "illegale situatie" (3°) en van de term "bijdragen" (4°).

De verboden activiteiten worden opgesomd in artikel 3.

Artikel 5 stelt een administratieve geldboete van 50.000 tot 5.000.000 euro vast voor iedere overtreding van de voorgestelde regeling, zonder afbreuk te doen aan een strafrechtelijke vervolging die op grond van artikel 136*quater* van het Strafwetboek zou worden ingesteld.

Ten slotte machtigt artikel 6 de Koning ertoe de nadere regels te bepalen voor het toezicht op de naleving van de wet in geval van overtreding van het verbod bedoeld in artikel 4.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. In het kader van het onderzoek van het voorstel hebben de auditeurs-rapporteurs op basis van artikel 82, tweede lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' een aantal vragen gesteld aan de gemachtigde die door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangeduid.

Overeenkomstig het voornoemde artikel kan de afdeling Wetgeving immers vragen stellen of de gemachtigde horen zodat ze de adviesaanvraag met kennis van zaken en zo goed mogelijk kan onderzoeken.

In casu zijn de vragen die op 23 februari en 4 maart 2026 zijn gesteld, onbeantwoord gebleven, zodat de afdeling Wetgeving de nodige verduidelijkingen, onder meer van de basisbegrippen van het voorstel, niet heeft gekregen.

Dat heeft tot gevolg dat de adviserende taak van de afdeling Wetgeving werd bemoeilijkt en dat niet kan worden gegarandeerd dat de Raad van State een correct zicht heeft gekregen op alle aspecten van het voorstel.

Het advies dient dus te worden gelezen onder dat voorbehoud.[1]

[1] Zie in dezelfde zin advies 46.691/2 van 10 juni 2009 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 3 maart 2010 'tot wijziging van deel XII van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, bekrachtigd door de programmawet van 30 december 2001', *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1165/2, voorafgaande opmerking.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Inleidende beschouwingen

4. Gelet op de aangelegenheid die wordt geregeld, moet het voorstel in verband worden gebracht met de bevoegdheden die op het vlak van gemeenschappelijke handelspolitiek toegewezen zijn aan de Europese Unie. Krachtens artikel 3, lid 1, punt e), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het "VWEU"), is die laatste namelijk exclusief bevoegd voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 207 van het VWEU, zodat de Belgische wetgever op dat vlak in principe enkel kan optreden indien hij zich kan beroepen op een voor de Europese Unie bindende bepaling van Europees of internationaal recht die hem specifiek daartoe zou machtigen. Het is immers algemeen aanvaard dat indien de lidstaten binnen de autonome rechtsorde van de Europese Unie uitvoering geven aan hun internationale verplichtingen, dit "geen inbreuk mag maken op de in de Verdragen vastgestelde bevoegdheidsregeling".[2]

De vraag rijst dan ook of de aangelegenheid die in het voorstel wordt geregeld, moet worden beschouwd als behorend tot de gemeenschappelijke handelspolitiek, dan wel als een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en de Europese Unie of als een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.

Om die vraag te beantwoorden dient eerst de draagwijdte te worden afgebakend van de verbodsbepalingen en beperkingen die het voorstel aan de bedoelde adressaten oplegt (II).

Vervolgens zal de afdeling Wetgeving het Europees- en internationaalrechtelijke kader in herinnering brengen waarin het voorstel past, om te bepalen welke speelruimte de staten hebben om de beoogde maatregelen te nemen (III).

Ten slotte onderzoekt ze of de regeling aanvaardbaar is ten aanzien van die in herinnering gebrachte regels (IV) en in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel in strafzaken (V), waarna een conclusie volgt (VI).

II. Draagwijdte van de verbodsbepalingen, beperkingen waarin het voorstel voorziet en de verschillende situaties waarop het voorstel van toepassing kan zijn

5. Artikel 4 luidt als volgt:

> "Het is financiële instellingen, zoals gedefinieerd in artikel 2, 1°, verboden om, direct of indirect, bij te dragen aan de instandhouding van de onwettige situatie in de bezette Palestijnse gebieden, door financiële diensten te verlenen aan entiteiten die betrokken zijn bij de activiteiten zoals omschreven in artikel 3. Dit verbod maakt de verplichting geformuleerd door het *International Court of Justice*, met name geen hulp of bijstand verlenen, operationeel in het Belgische rechtsbestel."

[2] HvJ (grote kamer) 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, *Kadi en Al Barakaat International Foundation v. Raad en Commissie.*

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

De financiële instelling wordt in artikel 2, 1°, als volgt gedefinieerd:

> "elke bank, kredietinstelling, vermogensbeheerder, verzekeringsmaatschappij, pensioenfonds, of andere entiteit naar Belgisch recht, of met een hoofdkantoor, centrale administratie of voornaamste plaats van vestiging op het Belgisch grondgebied, wiens voornaamste activiteit het verstrekken van financiële diensten is".

Die definitie bevat aldus een restcategorie "of andere entiteit (…) wiens voornaamste hoofdactiviteit het verstrekken van financiële diensten is" waarvan de draagwijdte niet duidelijk is. In het bijzonder rijst de vraag of daarmee ook beurzen, cryptoplatforms, uitgevers van kredietkaarten en internationale overschrijvings- of clearingdiensten (zoals *Swift* en *Euroclear*) vallen.[3]

Onder de term "bijdragen" moet worden verstaan: "het verstrekken van investeringen, financiering, leningen, onderschrijvingen, vermogensbeheer, verzekeringen of enige andere financiële dienst aan een onderneming of entiteit die betrokken is bij de activiteiten zoals omschreven in artikel 3".

Uit die definitie volgt dat het verbod dat aan de financiële instellingen wordt opgelegd, zowel voor dienstverrichtingen als voor kapitaalbewegingen geldt.

De "entiteiten die betrokken zijn bij de activiteiten zoals omschreven in artikel 3" worden in het voorstel echter niet gedefinieerd. Bijgevolg kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen van om het even welke nationaliteit worden beschouwd als entiteiten die onder de beoogde verbodsbepalingen vallen.

6. In dat verband vloeit uit het voorstel het volgende voort:

a) Het is de bedoeling dat het voorstel van toepassing is op Belgische financiële instellingen alsook op financiële instellingen die in België gevestigd zijn. Het is dus niet van toepassing op financiële instellingen die gevestigd zijn in een andere lidstaat van de Unie en financiële diensten verstrekken in België.

b) In zoverre het voorstel elke "directe" of "indirecte" bijdrage verbiedt, kunnen de betrokken financiële instellingen geen enkele kapitaalbeweging voor hun rekening of voor rekening van derden verwezenlijken, en kunnen ze ook geen enkele dienstverrichting leveren in eigen naam of in naam en voor rekening van ondernemingen of entiteiten die betrokken zijn bij de in artikel 3 omschreven activiteiten.

c) Wat de "financiële diensten" betreft, geldt het verbod volgens artikel 2, 4°, van het voorstel voor:

[3] De definitie lijkt die entiteiten te omvatten, maar de toepassing van het wetsvoorstel op dergelijke entiteiten is niet evident. In tegenstelling tot de andere in artikel 2, 1°, vermelde entiteiten, die zelf beslissen over de besteding van hun fondsen en daarbij zicht kunnen hebben op de ongeoorloofde oorzaak van een bepaalde transactie (namelijk dat ze verband houdt met een van de activiteiten vermeld in artikel 3 van het wetsvoorstel), is dat voor dergelijke dienstverleners niet mogelijk. Zij kunnen bijgevolg slechts transacties weigeren uit te voeren op basis van een formele sanctielijst van entiteiten van wie de transacties moeten worden tegengehouden, wat niet voorzien is in het wetsvoorstel.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

i. investeringen: dat begrip kan slaan op zowel directe als indirecte investeringen;

ii. financiering: aangezien geen bijkomende uitleg gegeven wordt, lijkt dat begrip te slaan op het daadwerkelijk verstrekken van financieringsdiensten en het realiseren van kapitaalbewegingen;

iii. waarborgen: dat begrip kan eveneens slaan op zowel het verstrekken van diensten als kapitaalbewegingen;

iv. leningen: ook hier kan het gaan zowel om het verstrekken van diensten als dusdanig, als om kapitaalbewegingen die daarmee verband houden;

v. het beheer van activa: dat beheer kan slaan op zowel het daadwerkelijk verstrekken van diensten als kapitaalbewegingen die daarmee verband houden;

vi. verzekeringen: deze omvatten zowel het verstrekken van diensten als dusdanig, als kapitaalbewegingen die daarmee verband houden;

vii. andere financiële diensten: deze omvatten ook cryptomunten en elke internationale overschrijvings- of clearingdienst, en meer in het algemeen zowel het daadwerkelijk verstrekken van diensten als kapitaalbewegingen die daarmee verband houden.

d) Wat betreft de ondernemingen en entiteiten die betrokken zijn bij de in artikel 3 bedoelde activiteiten, wordt geen onderscheid gemaakt in functie van nationaliteit of vestigingsplaats. In het toepassingsgebied van dat begrip kunnen dan ook de volgende ondernemingen of entiteiten vallen:

i. Belgische ondernemingen of entiteiten, gevestigd in België, die in de bezette gebieden betrokken zijn bij de in het voorstel genoemde activiteiten;

ii. ondernemingen of entiteiten, gevestigd in een lidstaat van de Europese Unie en bij uitbreiding in de Europese Economische Ruimte, die in de bezette gebieden deelnemen aan de in het voorstel genoemde activiteiten;

iii. ondernemingen of entiteiten, gevestigd in Israël, die in de bezette gebieden betrokken zijn bij de in het voorstel genoemde activiteiten;

iv. ondernemingen of entiteiten, gevestigd in een ander derde land dan Israël, die in de bezette gebieden betrokken zijn bij de in het voorstel genoemde activiteiten.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

7. Gelet op het voorgaande zullen de verbodsbepalingen en beperkingen inzake kapitaalbewegingen en financiële diensten die het voorstel aan financiële instellingen oplegt, slaan op "een onderneming of entiteit die betrokken is" en die, ten aanzien van de na te leven Europese en internationale normen:

1. Belgisch is of in België gevestigd is;

2. onderdaan is van een andere lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte;

3. onderdaan is van een ander derde land dan Israël of in dat derde land gevestigd is;

4. onderdaan is van de Staat Israël of in Israël gevestigd is.

Op basis van die verschillende vaststellingen geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

III. Het voorstel in de Europese en internationale juridische context

8. Het juridische kader van de bevoegdheid van de Belgische wetgever om verboden en beperkingen op te leggen zoals die welke *in casu* beoogd worden, varieert al naargelang het dispositief van toepassing zou zijn op louter interne situaties (opmerking 7, eerste geval), op intracommunautaire situaties (opmerking 7, tweede geval) of op situaties waarbij een derde land van buiten de Europese Unie betrokken is (opmerking 7, derde en vierde geval).

9.1. In de eerste plaats voorziet het voorstel in een verbod voor Belgische financiële instellingen om aan Belgische natuurlijke personen, ondernemingen of entiteiten (in België gevestigde personen met de Belgische nationaliteit of in België gevestigde personen met een andere nationaliteit) de betreffende financiële diensten, met inbegrip van kapitaalbewegingen die daarmee verband houden, aan te bieden.

Het verbod voor Belgische financiële instellingen om dergelijke diensten binnen België aan te bieden vormt naar EU-recht een zuiver interne situatie die niet onder de toepassing van het EU interne marktrecht valt.[4] In de mate dat een rechtsregel dergelijke situaties regelt, valt deze niet binnen het domein van het EU-recht.[5] Ook de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie betreft enkel de handel met derde landen en niet het verlenen van diensten binnen één enkele lidstaat, waarop de voorgestelde regels ook betrekking hebben.

[4] HvJ 12 februari 2009, C-67/08, *Block*, EU:C:2009:92, r.o. 20 en 21; HvJ 20 maart 2014, C-139/12, *Caixa d'Estalvisi Pensions de Barcelona*, EU:C:2014:174, r.o. 42 (in herinnering gebracht in HvJ14 september 2017, C-628/15, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, EU:C:2017:687, r.o. 40). Meer algemeen, zie ook HvJ 15 november 2016, C-268/15, *Ullens de Schooten*, EU:C:2016:874, r.o. 47 en HvJ 20 september 2018, C-343/17, *Fremoluc NV*, EU:C:2018:754.

[5] Zie ook voor beschouwingen daarover, de conclusie van AG Geelhoed van 20 november 2001 in HvJ C-515/99, C-519 tot C-524/99 en C-526/99 tot C-540/99, *Reisch*, EU:C:2001:618, punt 88.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat instrumenten van geharmoniseerd secundair EU-recht vereisten kunnen opleggen aan financiële instellingen in het kader van niet-grensoverschrijdende activiteiten. Vergunningsvereisten zijn in die zin geharmoniseerd en slaan in beginsel ook op "puur Belgische" activiteiten.[6] Binnen de grenzen van het onderzoek dat de afdeling Wetgeving heeft kunnen voeren, lijkt ze uit de bepalingen van geharmoniseerd EU-recht inzake financiële diensten echter niet te kunnen concluderen dat het EU-recht de lidstaten elke bevoegdheid ontnomen heeft om, ter bescherming van hun openbare orde of andere dwingende verplichtingen, bepaalde financiële dienstverrichtingen of kapitaalbewegingen die zich louter binnen het Belgische grondgebied situeren, te verbieden.

Bovendien moet ervoor worden gewaarschuwd dat de hier geviseerde personen en verrichtingen geen grensoverschrijdend element mogen hebben. Het moet gaan om een zuiver interne situatie. Het beoordelen van de afwezigheid van een grensoverschrijdend element is in de praktijk niet steeds eenvoudig te maken en vereist een gevalspecifieke beoordeling.

9.2. In de mate dat het voorstel de in België gevestigde financiële instellingen verbiedt om kapitaalbewegingen en diensten te verrichten naar of ten gunste van natuurlijke personen, ondernemingen of andere entiteiten gevestigd in een andere EU/EER-lidstaat (waarbij die begunstigde dan vervolgens de betrokken diensten of kapitalen aanwendt in het kader van betrokkenheid bij een van de in artikel 3 van het voorstel beoogde activiteiten),[7] moet vastgesteld worden dat belemmeringen worden opgelegd ten aanzien van dienstenontvangers in andere lidstaten.

In dat geval speelt het interne marktrecht en dient de voorziene regeling beoordeeld te worden in het licht van de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU), van dienstverlening (artikel 56 van het VWEU)[8] en het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 van het VWEU), al

[6] Zie bijvoorbeeld richtlijn 2013/36 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 'betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG'; richtlijn 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie; verordening 2023/1114 van het Europees Parlement en van de Raad van 31 mei 2023 'betreffende cryptoactivamarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 1095/2010 en Richtlijnen 2013/36/EU en (EU) 2019/1937'.

[7] De afdeling Wetgeving gaat ervan uit dat de door de artikelen 2, 4°, en 4 vereiste dat de entiteit "betrokken" is bij de in artikel 3 vermelde activiteiten enkel tot gevolg heeft dat geen fondsen of financiële diensten ter beschikking mogen worden gesteld die worden aangewend voor de in artikel 3 vermelde activiteiten. De draagwijdte van het voorstel zou nog veel onvoorspelbaarder en daardoor onwerkbaar en wellicht disproportioneel zijn, indien het ook zou verbieden dat ten gunste van de geviseerde natuurlijke personen, ondernemingen of andere entiteiten ook voor activiteiten die geen verband houden met de handelingen bedoeld in artikel 3 geen diensten en financiering mogen worden gegeven. Bij wijze van voorbeeld: in de door de Raad van State gehanteerde enge lezing lijkt het verboden om financiering te verlenen voor een IT-project ten behoeve van een illegale nederzetting in de bezette Palestijnse gebieden; maar naar de letter van het voorstel zou ook de autoverzekering of het pensioenplan bij een Belgische financiële instelling van een werknemer van het IT-bedrijf in kwestie moeten worden geweigerd of opgezegd, en dat mogelijk zelfs als die werknemer niet eens zelf aan het kwestieuze IT-project werkt. Dergelijke secundaire en tertiaire effecten van de regeling kunnen echter niet worden vermoed.

[8] Er dient ook gewezen te worden op artikel 58, tweede lid, van het VWEU; die bepaling vereist evenwel slechts dat de liberalisering van de door banken en verzekeringsmaatschappijen verrichte diensten waarmede kapitaalverplaatsingen gepaard gaan, moet worden verwezenlijkt in overeenstemming met de liberalisering van het kapitaalverkeer.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

naargelang de financiële dienst die wordt beperkt of verboden, een dienstverrichting dan wel een kapitaalbeweging betreft.

Die bepalingen verbieden beperkingen en houden dus in beginsel een verbod in voor de lidstaten om maatregelen te nemen. Bij wijze van uitzondering, die beperkt geïnterpreteerd dient te worden,[9] laat het EU-recht de lidstaten ook toe om dergelijke belemmeringen te rechtvaardigen om dwingende redenen van algemeen belang, waaronder de bescherming van de openbare orde of de bescherming van fundamentele rechten van individuen (artikelen 52 of 65 van het VWEU), op voorwaarde dat het verbod aantoonbaar noodzakelijk is en evenredig met het nagestreefde doel.

Ook hier moet echter rekening worden gehouden met eventuele secundaire EU-wetgeving die de betrokken diensten of kapitaalbewegingen zouden harmoniseren. Indien een dergelijk kader bestaat, heeft dat voorrang op de verdragsbepalingen inzake vrij verkeer en zijn afwijkingen van het geharmoniseerde regime slechts mogelijk voor zover die EU-wetgeving daar zelf in voorziet.[10]

9.3. Indien het verbod betrekking heeft op het leveren van financiële diensten waarvan de begunstigden natuurlijke personen, ondernemingen of betrokken entiteiten zijn die onderdaan zijn van of gevestigd zijn in derde landen, valt die aangelegenheid in principe onder de gemeenschappelijke handelspolitiek in de zin van artikel 207 van het VWEU.

In dat geval is de Europese Unie op grond van artikel 3, lid 1, punt e), van het VWEU exclusief bevoegd. Daarom dient te worden nagegaan of het dienstenverkeer het voorwerp uitmaakt van een internationaal verdrag gesloten met de EU en, indien dat het geval is, welke uitzonderingen in dat kader kunnen worden toegestaan.[11] Indien dat niet zo is, maar het derde land tevens partij is

[9] *Cf.* impliciet, HvJ 24 november 1982, 249/81, *Commissie t. Ierland (Buy Irish*), EU:C:1982:402; r.o. 28 en vooral HvJ, 10 juli 1984, 72/83, *Campus Oil*, EU:C:1984:256, r.o. 37.

[10] Daarbij moet er echter wel op worden gewezen dat die door de voorrang van het Unierecht ingegeven uitsluiting van andersluidende nationale wetgeving slechts geldt voor zover de nationale wetgeving in kwestie effectief binnen het geharmoniseerde gebied valt, zie HvJ 25 juli 2018, C-528/16, *Confédération paysanne*, EU:C:2018:583, r.o. 77-82. Voor een voorbeeld inzake diensten, zie HvJ 7 mei 2019, C-431/17, *Monachos Eirinaios*, EU:C:2019:368. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL; T. CORTHAUT (ed.), *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, 2021, 235.

[11] In de context van de uitzonderingsbepaling in artikel 9.3, lid 3, van de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Singapore heeft het Hof van Justitie de draagwijdte van zo een uitzonderingsclausule als volgt omschreven:
"101. Vastgesteld zij dat artikel 9.3, lid 3, van de voorgenomen overeenkomst niet voorziet in een verbintenis, maar in de mogelijkheid om een uitzondering toe te passen. Krachtens deze uitzondering kan een lidstaat om dwingende redenen van openbare orde of openbare veiligheid of op grond van een van de andere in lid 3 genoemde openbare belangen investeerders uit Singapore minder gunstig behandelen dan zijn eigen investeerders. Door een dergelijke afwijking toe te staan roept deze bepaling geen internationale verbintenis inzake openbare orde, openbare veiligheid of andere openbare belangen in het leven.
102. Artikel 9.3, lid 3, vereist dat elke minder gunstige behandeling van investeerders uit Singapore „noodzakelijk" is en geen „verkapte beperking" is. Deze twee vereisten garanderen dat de in artikel 9.3, leden 1 en 2, van de voorgenomen overeenkomst vastgestelde verbintenis om „geen minder gunstige behandeling" te verlenen, niet wordt uitgehold. Zoals de advocaat-generaal in punt 335 van haar conclusie heeft uiteengezet, is de beperking van de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten die voortvloeit uit lid 3, inherent aan de internationale handel, die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. De gemeenschappelijke bepaling die naar deze vereisten verwijst, valt dus onder deze bevoegdheid.
103. Hieruit volgt dat artikel 9.3, lid 3, van de voorgenomen overeenkomst geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de lidstaten inzake openbare orde, openbare veiligheid en andere openbare belangen, maar de lidstaten verplicht om deze bevoegdheden op zodanige wijze uit te oefenen dat de commerciële verbintenissen die de Unie krachtens artikel 9.3, leden 1 en 2, van deze overeenkomst is aangegaan, niet worden uitgehold.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

bij de GATS[12], kunnen de GATS-uitzonderingen tegenover die partij worden ingeroepen.[13] Gelet op het feit dat de GATS integraal deel uitmaakt van de rechtsorde van de Europese Unie, is het Hof van Justitie bevoegd om na te gaan of die uitzonderingen correct werden toegepast.[14] Bovendien vereist het beginsel van loyale samenwerking dat een lidstaat met de Europese Commissie en de andere lidstaten overleg pleegt alvorens dergelijke eenzijdige maatregelen te nemen. Ook als het derde land geen partij is bij de GATS, kan België in principe niet zomaar eenzijdig maatregelen nemen. Daartoe zou een beroep nodig zijn op artikel 347 van het VWEU[15] en de overlegverplichting die ermee gepaard gaat. Die overlegverplichting vloeit meer algemeen ook voort uit het beginsel van loyale samenwerking, zoals ook voorzien in artikel 24, lid 3, van het VEU.

Wat kapitaalbewegingen betreft, moet gewezen worden op het feit dat de artikelen 63 tot 66 van het VWEU ook toepassing vinden op kapitaalbewegingen van en naar derde landen. In afwezigheid van een associatieakkoord met het betrokken derde land en verdergaande liberaliserende maatregelen op dat vlak, kan aangenomen worden dat dit rechtskader toepassing vindt, waardoor de lidstaten, bij wege van een beperkt te interpreteren uitzondering op het beginsel van vrij kapitaalverkeer (artikel 63 van het VWEU) niet verder geliberaliseerde kapitaalbewegingen in zekere mate zouden mogen beperken op grond van artikel 65 van het VWEU of dwingende redenen van algemeen belang. Ook kan niet worden uitgesloten dat een beroep wordt gedaan op artikel 347 van het VWEU. In het kader van die maatregelen dient, in het licht van artikel 24, lid 3, van het VEU en het beginsel van loyale samenwerking, wel in overleg

104. Een soortgelijke conclusie geldt voor artikel 9.5 van de voorgenomen overeenkomst. Dit artikel doet niet af aan de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot het gebruik van hun strijdkrachten of de afkondiging van de nationale noodtoestand, maar bepaalt enkel dat investeerders uit Singapore en uit de Unie onder dezelfde regelgeving inzake schadeloosstelling of compensatie moeten vallen indien zij in het kader van hun investeringen verliezen hebben geleden als gevolg van een van de daarin genoemde situaties." (HvJ 16 mei 2017, Advies 2/15, *Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Singapore*, ECLI:EU:C:2017:376, r.o. 101-104).

[12] Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten, opgenomen in bijlage 1 B van de overeenkomst 'tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)', ondertekend te Marrakech en goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 'betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986–1994) voortvloeiende overeenkomsten' (*Pb.* 1994, *L* 336, 1).

[13] Zie in het bijzonder de artikelen XIV (bij de algemene uitzonderingen: bescherming van de openbare orde en van de openbare zeden) en XIV*bis* (uitzonderingen op het gebied van veiligheid in het licht van oorlogsomstandigheden of schendingen van het internationaal recht) van de overeenkomst.

[14] Zie HvJ 6 oktober 2020, C-66/18, *Commissie t. Hongarije*, EU:C:2020/792, §§ 128-139.

[15] Artikel 347 van het VWEU luidt als volgt:
"De lidstaten plegen onderling overleg teneinde gezamenlijk de regelingen te treffen noodzakelijk om te voorkomen dat de werking van de interne markt ongunstig wordt beïnvloed door de maatregelen waartoe een lidstaat zich genoopt kan voelen, in geval van ernstige binnenlandse onlusten waardoor de openbare orde wordt verstoord, in geval van oorlog of van een ernstige internationale spanning welke oorlogsgevaar inhoudt, of om te voldoen aan de verplichtingen die hij met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan."
Die bepaling dient tevens samen gelezen te worden met artikel 348 van het VWEU:
"Indien maatregelen, genomen in de gevallen bedoeld in de artikelen 346 en 347, tot gevolg hebben dat de mededingingsverhoudingen op de interne markt worden vervalst, onderzoekt de Commissie tezamen met de betrokken staat onder welke voorwaarden die maatregelen kunnen worden aangepast aan de in dit Verdrag vastgestelde regels.
In afwijking van de procedure bepaald in de artikelen 258 en 259, kan de Commissie of iedere lidstaat zich rechtstreeks wenden tot het Hof van Justitie, indien zij menen dat een andere lidstaat misbruik maakt van de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 346 en 347. Het Hof van Justitie beslist met gesloten deuren."

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

met de EU en de andere lidstaten voorzien te worden, alvorens dergelijke eenzijdige maatregelen te nemen.

Uit advies 2/15 van het Hof van Justitie[16] lijkt voort te vloeien dat beschermingsregelingen inzake *indirecte investeringen* en andere kapitaalbewegingen een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten is blijven uitmaken. Als gevolg daarvan kunnen, bij afwezigheid van EU-regels ter zake, door de lidstaat eenzijdig maatregelen genomen worden op dat vlak, in overeenstemming met wat bepaald is in artikel 2, lid 2, van het VWEU, zij het dat beperkingen aan het vrij kapitaalverkeer dan wel aan de grenzen van de hiervoor vermelde bepalingen moeten voldoen.

9.4. Wat betreft de te verbieden dienstverrichtingen of kapitaalbewegingen ten gunste van in Israël gevestigde natuurlijke personen, ondernemingen of entiteiten, moet worden vastgesteld dat de door het voorstel geregelde materie ook in beginsel binnen de gemeenschappelijke handelspolitiek valt.

In dat verband moet wel op het volgende gewezen worden.

Er bestaat een Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, ondertekend op 20 november 1995 (hierna: het "Associatieakkoord EU-Israël"), die het belangrijkste vrijhandelsverdrag tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Staat Israël vormt.

Het Associatieakkoord EU-Israël is van toepassing op dienstverrichtingen met inbegrip van financiële diensten.[17] Het akkoord bevestigt daarbij in de eerste plaats de GATS-verplichtingen (artikel 30, lid 1). De Associatieraad heeft bovendien geen verdere stappen op het vlak van liberalisering inzake diensten gezet.

Inzake het vrij verkeer van kapitaalbewegingen bepaalt artikel 31 van het Associatieakkoord EU-Israël het volgende:

> "Behoudens het bepaalde in de artikelen 33 en 34 legt deze overeenkomst geen beperkingen op aan het kapitaalverkeer tussen de Gemeenschap, enerzijds, en Israël anderzijds, en vindt geen discriminatie plaats op grond van de nationaliteit of de woonplaats van de ingezetenen van de Gemeenschap en Israël, noch op grond van de plaats waar het kapitaal geïnvesteerd wordt."

[16] HvJ 16 mei 2017, advies 2/15, *Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Singapore*, ECLI:EU:C:2017:376, r.o. 78-110.

[17] Artikel 29, lid 1 en artikel 30, lid 1, van het Associatieakkoord EU-Israël. Die laatste bepaling stelt dat de partijen opnieuw hun verplichtingen krachtens de GATS, met name de wederzijdse toekenning van de meestbegunstigingsbehandeling voor de dienstensector waarvoor deze verplichting geldt, bevestigen. Artikel 48 van het Associatieakkoord EU-Israël voegt bovendien het volgende toe: De partijen werken samen, zo nodig door middel van de sluiting van overeenkomsten met betrekking tot de goedkeuring van gemeenschappelijke voorschriften en normen op boekhoudkundig gebied en met betrekking tot controle- en regelgevingsstelsels in de banksector, de verzekeringsbranche en andere financiële sectoren. Die bepaling betreft samenwerking inzake controlenormen en slaat niet op de toegang tot en het verrichten van financiële diensten.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Artikel 32 van het Associatieakkoord EU-Israël bepaalt zijnerzijds het volgende:

"Lopende betalingen in verband met het verkeer van goederen, personen, diensten of kapitaal in het kader van deze overeenkomst zijn aan geen enkele beperking onderworpen."

Daaruit volgt dat het vrij verkeer van kapitaal in beginsel niet beperkt kan worden, behalve in de gevallen die worden voorzien in de artikelen 33 en 34 van het akkoord.[18]

Als gevolg daarvan blijven lidstaten de mogelijkheid behouden om de uitzonderingen, voorzien in de GATS, toe te passen in het kader van dienstverrichtingen naar Israël. Het Hof van Justitie heeft ook in het kader van het EU-recht niettemin rechtsmacht om te beoordelen of die GATS-verplichtingen daarbij op correcte wijze toegepast werden.

Daarnaast laat artikel 76, en bovenal punt c), van het Associatieakkoord EU-Israël, naar analogie met artikel 347 van het VWEU, elke partij, waartoe ook de lidstaten gerekend moeten worden, toe maatregelen te nemen "die zij van vitaal belang voor haar eigen veiligheid acht, in geval van ernstige binnenlandse problemen die de openbare orde bedreigen, in tijden van oorlog of ernstige internationale spanningen die een oorlogsdreiging inhouden of om verplichtingen na te komen die zij voor de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid is aangegaan". Gelet op het feit dat het aldus eenzijdig opleggen van verplichtingen de werking van de interne markt zou kunnen bemoeilijken, dient op grond van het beginsel van loyale samenwerking, samen gelezen met de artikelen 24, lid 3, van het VEU en 347 van het VWEU, voorafgaand overleg gepleegd te worden met de Europese Commissie en de lidstaten.

IV. Toelaatbaarheid van de door het voorstel beoogde maatregelen ten aanzien van de regels van intern, Europees en internationaal publiek recht

A. Inleiding

10. Gelet op het juridische kader dat zonet in herinnering is gebracht, rijst de vraag of de Belgische wetgever bevoegd is om de in het voorstel beoogde maatregelen vast te stellen, en of de verantwoording die de indieners aanvoeren ter beperking van de vrijheid van dienstverlening en

[18] Artikel 33 van het akkoord bepaalt het volgende:
"Onverminderd andere bepalingen van deze overeenkomst en andere internationale verplichtingen van de Gemeenschap en Israël, vormen de artikelen 31 en 32 geen beletsel voor de toepassing van eventuele beperkingen die op de datum van inwerkingtreding van deze overeenkomst tussen de Gemeenschap en Israël van kracht zijn ten aanzien van het kapitaalverkeer tussen deze partijen in verband met directe investeringen, met inbegrip van investeringen in onroerend goed, de vestiging van ondernemingen, de financiële dienstverlening of de toelating van effecten tot de kapitaalmarkten.
Er zijn evenwel geen beperkingen op de overdracht van kapitaal dat door ingezetenen van de Gemeenschap in Israël of door ingezetenen van Israël in de Gemeenschap werd geïnvesteerd, noch op de overdracht van alle daaruit voortvloeiende winsten."
Artikel 34 van het akkoord bepaalt het volgende:
"Wanneer, in uitzonderlijke omstandigheden, het kapitaalverkeer tussen de Gemeenschap en Israël ernstige moeilijkheden veroorzaakt of dreigt te veroorzaken voor het wisselkoersbeleid of het monetair beleid in de Gemeenschap of in Israël, dan kunnen de Gemeenschap of Israël, overeenkomstig het bepaalde in de GATS en in de artikelen VIII en XIV van de statuten van het Internationaal Monetair Fonds, het kapitaalverkeer tussen de Gemeenschap en Israël gedurende een periode van ten hoogste zes maanden aan vrijwaringsmaatregelen onderwerpen indien dergelijke maatregelen absoluut noodzakelijk zijn."

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

van kapitaalverkeer, aanvaard wordt door de voorschriften van het VWEU, de GATS of het Associatieakkoord EU-Israël.

B. Verantwoording van de maatregelen in het voorliggende voorstel

11.1. De afdeling Wetgeving heeft erop gewezen dat de verboden en beperkingen waarin het voorstel voorziet, in de toelichting worden gemotiveerd door de wens de internationale verplichtingen na te komen die voor de staten, waaronder België, bindend zijn, zoals ze voortvloeien uit het advies van het Internationaal Gerechtshof van 19 juli 2024.

Dat streven wordt weergegeven in artikel 4 van het dispositief, waarin nader wordt gesteld dat het beoogde verbod "de verplichting geformuleerd door het International Court of Justice, met name geen hulp of bijstand verlenen, operationeel [maakt] in het Belgische rechtsbestel".

Er dient dan ook te worden bepaald wat de draagwijdte is van het advies van het Hof van Justitie waarop de indieners van het voorstel zich beroepen.

11.2. In paragraaf 285 van het advies, dat als dispositief geldt, meent het Hof tot besluit dat:

> "tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de la présence illicite de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par la présence continue de l'État d'Israël dans le territoire palestinien occupé".

Over de uitoefening door volkeren van hun recht op zelfbeschikking heeft het Internationaal Gerechtshof in de paragrafen 232 en 233 van zijn advies op het volgende gewezen:

> "232. La Cour a affirmé que le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes constituait l''un des principes essentiels du droit international contemporain' (Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29). Elle a, de fait, reconnu que l'obligation de respecter ce droit était due *erga omnes*, et que tous les États avaient un intérêt juridique à ce qu'il soit protégé (Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 199, par. 155 ; Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 139, par. 180).
>
> 233. La place centrale qu'occupe, en droit international, le droit à l'autodétermination est aussi reflété par le fait qu'il est énoncé à l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui dispose, en son paragraphe 1, que '[t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.' Le Comité des droits de l'homme a expliqué que l'importance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tenait au fait que 'sa réalisation [étai]t une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits' (observation générale no 12, 13 mars 1984, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente neuvième session, supplément no 40, Nations Unies, doc. A/39/40 (SUPP), annexe VI, par. 1). Ainsi que la Cour l'a énoncé, le droit à l'autodétermination est, de fait, un droit humain fondamental

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

(Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 131, par. 144). Dans le contexte de la décolonisation, l'Assemblée générale a maintes fois souligné l'importance du droit à l'autodétermination en tant que 'droit inaliénable' (par exemple, résolution 40/25 du 29 novembre 1985, par. 3 ; résolution 42/14 du 6 novembre 1987, par. 4 ; résolution 49/40 du 9 décembre 1994, par. 1). Elle a en outre affirmé que, en matière de décolonisation, 'le principe de l'autodétermination [étai]t incontournable' (par exemple, résolution 57/138 (A) du 11 décembre 2002, par. 3 ; résolution 59/134 (A) du 10 décembre 2004, par. 2). La Cour considère que, en cas d'occupation étrangère comme celle dont il est question en la présente espèce, le droit à l'autodétermination constitue une norme impérative de droit international."

Het Internationaal Gerechtshof heeft de verplichting voor de staten om geen hulp of bijstand te verlenen aan de instandhouding van de situatie gecreëerd door de voortdurende aanwezigheid van de staat Israël in de bezette Palestijnse gebieden, in de paragrafen 278 en 279 van het advies als volgt nader omschreven:

"278. Prenant note des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, la Cour est d'avis que les États Membres de l'Organisation sont tenus de ne reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël le 5 juin 1967, y compris Jérusalem-Est, autre que celle convenue par les parties par voie de négociations, et de faire une distinction, dans leurs échanges avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967. La Cour considère que l'obligation de distinguer, dans les échanges avec Israël, entre le territoire propre de cet État et le Territoire palestinien occupé englobe notamment l'obligation de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec Israël dans tous les cas où celui-ci prétendrait agir au nom du Territoire palestinien occupé ou d'une partie de ce dernier sur des questions concernant ledit territoire ; de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire ; ils doivent s'abstenir, dans l'établissement et le maintien de missions diplomatiques en Israël, de reconnaître de quelque manière sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé ; et de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé (voir Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 55-56, par. 122 et 125-127).

279. De plus, la Cour considère que, compte tenu de la nature et de l'importance des droits et obligations en cause, tous les États sont tenus de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Ils sont également tenus de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette présence. Tous les États doivent veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. En outre, tous les États parties à la quatrième convention de Genève ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette convention."

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

11.3. Uit dat advies vloeien de volgende verplichtingen voor de staten voort:

a) Wat betreft de bezette Palestijnse gebieden of delen ervan, geen economische of handelsrelaties met Israël onderhouden die de onwettige aanwezigheid van Israël op dat grondgebied zouden kunnen versterken. Een dergelijke verplichting verwijst naar de mogelijkheid die de staten en de Unie hebben om het Associatieakkoord met Israël op te schorten of op te zeggen, overeenkomstig artikel 82 van dat akkoord.

b) Maatregelen nemen ter belemmering van handelsverkeer of investeringen die bijdragen aan het in stand houden van de onwettige situatie die door Israël in de bezette Palestijnse gebieden is gecreëerd. Dat is een preventieve verplichting met betrekking tot de handelwijze van privé- of rechtspersonen, die geen resultaatsverbintenis vormt. De staten zijn dus verplicht maatregelen te treffen om te voorkomen dat handelsverkeer of investeringen bijdragen aan het in stand houden van de onwettige situatie. Een dergelijke verplichting is geen absolute resultaatsverbintenis die ervoor zou moeten zorgen dat geen enkele handelsbetrekking of investering bijdraagt aan het in stand houden van de onwettige situatie.

11.4. De indieners van het voorstel lijken uit het advies van het Internationaal Gerechtshof een echte verplichting van *jus cogens* af te leiden. Uit het advies kan echter geen enkele dwingende verplichting worden afgeleid ten aanzien van andere staten dan de staat Israël. De verplichting waarop het Internationaal Gerechtshof wijst, namelijk dat staten Israël niet helpen of bijstaan bij zijn onwettige bezetting, waaronder ook het nemen van "des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé" valt, staat inderdaad los van de dwingende verplichting ten aanzien van Israël, de enige verantwoordelijke voor de buitenlandse bezetting waardoor het recht van het Palestijnse volk op zelfbeschikking geschonden wordt. De verplichting voor derde staten om Israël geen hulp of bijstand te verlenen, is louter een kwestie van gewoonterecht en heeft geen dwingend karakter: die staten kunnen op grond vanwege hun handelen of hun stilzitten niet aansprakelijk worden gesteld voor de schending van het *ius cogens* dat het Palestijnse volk geniet en dat de staat Israël moet naleven. Staten die Israël helpen of bijstaan om de illegale bezetting in stand te houden, zijn dus verantwoordelijk voor hun eigen handelwijze.

In zoverre het voorstel het optreden van de wetgever rechtvaardigt om "een einde te maken aan de Belgische economische betrokkenheid bij een onwettige situatie die door het *International Court of Justice* (ICJ) is veroordeeld", gaat het bijgevolg uit van een verkeerde premisse wanneer het beweert dat die "betrokkenheid" in dezelfde hoge mate onwettig zou zijn als de "onwettige situatie" die door het Internationaal Gerechtshof is vastgesteld.

Doordat het dispositief financiële instellingen verbiedt direct of indirect "bij te dragen" aan de instandhouding van de onwettige situatie, lijkt het dat verbod overigens een ruimere invulling te geven dan de door het Internationaal Gerechtshof vastgestelde verplichting om geen "hulp of bijstand te verlenen" aan de "instandhouding" van de situatie.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

C. Bevoegdheid van de Belgische wetgever om op te treden, en toelaatbaarheid van de verbodsmaatregelen ten aanzien van de aangevoerde verantwoording

12.1. Wat betreft de bevoegdheid van de Belgische wetgever om de beoogde beperkings- en verbodsmaatregelen te nemen, moet worden vastgesteld dat de voorliggende maatregelen in principe onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie inzake gemeenschappelijke handelspolitiek vallen, behalve wanneer ze betrekking hebben op het verrichten van financiële diensten of op kapitaalverkeer in louter interne situaties, waarvoor de wetgever exclusief bevoegd blijft, of wanneer het gaat om indirecte investeringen, waarvoor de wetgever een gedeelde bevoegdheid met de Europese Unie heeft. Daaruit volgt dat de wetgever buiten die twee laatstgenoemde situaties in principe niet bevoegd is om op te treden.

12.2. Wanneer de in het voorstel beoogde beperkingen van toepassing zijn op bepaalde louter interne situaties, namelijk die waarvan sprake is in opmerking 9.1, moeten ze worden getoetst aan de inachtneming van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, in combinatie met de vrijheid van ondernemen (vrijheid van handel en nijverheid), vastgelegd in artikel II.3 van het Wetboek van Economisch Recht.

De vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de strekking van de vrijheid van handel en nijverheid luidt als volgt:

> "De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de wet, het decreet of de ordonnantie de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De bevoegde wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel".[19]

12.3. Aangezien het voorgestelde dispositief veel onduidelijkheden bevat, zowel in verband met de instellingen waarop het verbod betrekking heeft als in verband met de inhoud van de verboden zelf en de afnemers van de financiële diensten waarop de verboden betrekking hebben, kan de afdeling Wetgeving niet oordelen of de beoogde maatregelen evenredig zijn ten aanzien van de aangevoerde rechtvaardiging, temeer daar die rechtvaardiging lijkt uit te gaan van een verkeerde premisse.

13.1. Na dit onderzoek van louter interne situaties, moet nu worden nagegaan of de bovenvermelde Europese en internationale normen, die in theorie een optreden van de wetgever toelaten, *in casu* gebruikt kunnen worden om de in het voorstel beoogde verboden en beperkingen vast te stellen in gevallen waarin dat voorstel van toepassing zou zijn op situaties die onder deze Europese en internationale normen vallen.

13.2. Er dient te worden vastgesteld dat artikel 62 van het VWEU verwijst naar artikel 52.1 van hetzelfde verdrag, luidens hetwelk de beoogde beperkingen gerechtvaardigd moeten zijn ten aanzien van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.

[19] Zie bijvoorbeeld GwH 27 april 2017, nr. 46/2017, B.5.2; GwH 25 november 2021, nr. 168/2021, B.5.4.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest-*Association Église de scientologie de Paris* op het volgende gewezen:[20]

"14 Een nationale bepaling die een directe buitenlandse investering aan een voorafgaande vergunning onderwerpt, vormt een beperking van het kapitaalverkeer in de zin van artikel 73 B, lid 1, van het Verdrag (zie, in die zin, arrest van 14 december 1995, Sanz de Lera e.a., C-163/94, C-165/94 en C-250/94, Jurispr. blz. I-4821, punten 24 en 25).

15 Een dergelijke bepaling blijft een beperking, ook indien de vergunning, zoals in het hoofdgeding, wordt geacht één maand na ontvangst van de aanvraag te zijn verleend, ingeval de betrokken verrichting niet binnen die termijn door de bevoegde autoriteit is geschorst. Evenzo is niet van belang, dat, zoals de Franse regering in casu stelt, geen sanctie is verbonden aan de niet-nakoming van de verplichting een voorafgaande vergunning aan te vragen.

16 Derhalve rijst de vraag, of artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag, volgens hetwelk artikel 73 B van het Verdrag niets afdoet aan het recht van de lidstaten om maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn, een nationale regeling als de onderhavige toelaat, die een voorafgaande vergunning enkel voorschrijft voor directe buitenlandse investeringen die de openbare orde of de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen.

17 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de lidstaten weliswaar in hoofdzaak vrij blijven de eisen van openbare orde en openbare veiligheid op hun nationale behoeften af te stemmen, maar dat die redenen in communautair verband, met name omdat het een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van kapitaal betreft, strikt moeten worden opgevat, zodat hun inhoud niet zonder controle van de instellingen van de Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald (zie, in die zin, arrest van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, Jurispr. blz. 1219, punten 26 en 27). Zo kan de openbare orde en de openbare veiligheid slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie, in die zin, arrest Rutili, reeds aangehaald, punt 28, en arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 21). Voorts mogen die redenen niet van hun eigenlijke functie worden losgemaakt en in feite voor zuiver economische doeleinden worden aangevoerd (zie, in die zin, arrest Rutili, reeds aangehaald, punt 30). Bovendien moet eenieder die door een op een dergelijke afwijking gebaseerde beperkende maatregel wordt geraakt, over een rechtsmiddel beschikken (zie, in die zin, arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz.4097, punten 14 en 15).

18 In de tweede plaats kunnen maatregelen die het vrije verkeer van kapitaal beperken, slechts op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn, indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij moeten waarborgen, en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt (zie, in die zin, arrest Sanz de Lera e.a., reeds aangehaald, punt 23).

19 Ofschoon het Hof in zijn arrest van 23 februari 1995, Bordessa e.a., (C-358/93 en C-416/93, Jurispr. blz. I-361), en in voornoemd arrest Sanz de Lera e.a., die de uitvoer van deviezen betroffen, heeft vastgesteld, dat in de omstandigheden van die zaken de eis van een voorafgaande vergunning niet noodzakelijk was om de nationale autoriteiten in staat te stellen, een controle uit te oefenen ter voorkoming van overtredingen van hun

[20] HvJ 14 maart 2000, C-54/99, *Association Eglise de scientologie de Paris et Scientology International Reserves Trust*, Jur. 2000, I-01335, 14-23.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, en dat een dergelijk vereiste dus een met artikel 73 B van het Verdrag strijdige beperking opleverde, heeft het niet geoordeeld, dat een stelsel van voorafgaande vergunning nooit gerechtvaardigd zou kunnen zijn, met name indien een dergelijke vergunning daadwerkelijk noodzakelijk zou zijn voor de bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid (zie arrest van 1 juni 1999, Konle, C-302/97, Jurispr. blz. I-3099, punten 45 en 46).

20 Bij directe buitenlandse investeringen kan immers de moeilijkheid om eenmaal in een lidstaat binnengekomen kapitaal te identificeren en te blokkeren, het noodzakelijk maken, verrichtingen die de openbare orde of de openbare veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen, van meet af aan te verhinderen. In het geval van directe buitenlandse investeringen die een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormen, kan derhalve een stelsel van voorafgaande melding onvoldoende blijken om een dergelijke bedreiging het hoofd te bieden.

21 In het hoofdgeding wordt het betrokken stelsel echter gekenmerkt door het feit, dat een voorafgaande vergunning wordt vereist voor iedere directe buitenlandse investering 'die de openbare orde en de openbare veiligheid in gevaar kan brengen', zonder nadere precisering. De betrokken investeerders wordt dus geenszins duidelijk gemaakt, in welke specifieke omstandigheden een voorafgaande vergunning noodzakelijk is.

22 Een dergelijke vaagheid maakt het de particulieren niet mogelijk, de omvang van hun uit artikel 73 B van het Verdrag voortvloeiende rechten en verplichtingen te kennen. In die omstandigheden is het ingevoerde stelsel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

23 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 73 D, lid 1, sub b, van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het geen stelsel van voorafgaande vergunning voor directe buitenlandse investeringen toelaat (…)."

Aangezien de Belgische staat niet wordt geconfronteerd met een dergelijke dreigende verstoring van de interne openbare orde, kan bezwaarlijk worden aanvaard dat artikel 62 van het VWEU de maatregelen van het voorstel rechtvaardigt. De voorliggende regeling gaat bovendien nog verder dan de gewraakte Franse regelgeving, die overigens enkel betrekking had op inkomende kapitaalbewegingen. Waar de Franse regelgeving in kwestie nog in een voorafgaande vergunning voorzag die een individuele beoordeling nog enigszins mogelijk maakte, moet worden vastgesteld dat de voorliggende regeling elke transactie *a priori* en op algemene wijze uitsluit, wat niet kan worden verzoend met het vereiste van een individuele beoordeling van het reële en voldoende ernstige karakter van de bedreiging van de openbare orde.[21]

13.3. Hoewel niet *a priori* kan worden uitgesloten dat de Belgische wetgever van mening is dat de voortdurende illegale bezetting van de Palestijnse gebieden tot spanningen leidt in België zelf, of dwingt tot het nemen van bepaalde maatregelen ter nakoming van internationale verplichtingen op het vlak van vrede en internationale veiligheid, wordt dit minstens geenszins aannemelijk gemaakt in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel. Met betrekking tot

[21] Over de draagwijdte van de openbare orde uitzondering in het kader van het vrij verkeer, zie H. SCHNEIDER, *Die offentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag,* Nomos, 1998. Zie ook de analyse van het EU-recht in C. PICHERAL, *L'ordre public europeen: droit communautaire et droit europeen des droits de l'homme,* CERIC – Documentation française, 2001. Zie verder M. CASTILLO & R. CHEMAIN, 'La réserve d'*ordre public* en droit communautaire' in M.-J. REDOR (ed.), *L'ordre public: ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, 133-166; M.-C. BOUTARD LABARDE., 'L'*ordre public* en droit communautaire' in T. REVET (ed.), *L'ordre public à la fin du XXieme siècle*, Dalloz, 1996, 83-88; C. KESSEDJIAN, 'Public Order in European Law', *Erasmus Law Review* (2007): 25-36. Zie ten slotte ook T. CORTHAUT, *EU ordre public*, Kluwer Law International, 2012, 80-134.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

artikel 347 van het VWEU dringt zich dus dezelfde conclusie op, bij ontstentenis van ernstige binnenlandse onrust die een bedreiging zou vormen voor de openbare orde, van ernstige internationale spanningen die een oorlogsdreiging vormen of van door België aangegane verbintenissen met het oog op de handhaving van de vrede of de internationale veiligheid.

In zijn conclusie van 6 april 1995 heeft advocaat-generaal Jacobs in zaak C-120/94, *Commissie t. Griekenland* immers op het volgende gewezen:

> "40. (…) Het basisbeginsel van de in artikel 113 van het Verdrag bedoelde gemeenschappelijke handelspolitiek is, dat het grondgebied van de Lid-Staten één douanegebied vormt, met uniforme regels voor de invoer van goederen uit dan wel de uitvoer van goederen naar landen die niet tot de Gemeenschap behoren. Wat douanezaken betreft, is de buitengrens van de Gemeenschap in beginsel ondeelbaar. Door de Gemeenschap op het gebied van de handelspolitiek exclusieve bevoegdheid toe te kennen, hebben de Lid-Staten afstand gedaan van de mogelijkheid, de handel met de buitenwereld door middel van eenzijdig vastgestelde maatregelen te beperken, behoudens in bepaalde door het gemeenschapsrecht omschreven omstandigheden.
>
> (…)
>
> 44. In het arrest Johnston van 15 mei 1986(…) verklaarde het Hof, dat artikel 224 van het Verdrag een volstrekt uitzonderlijke situatie betreft. In feite ziet artikel 224 op drie uitzonderlijke situaties waarin een Lid-Staat maatregelen mag nemen die de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig kunnen beïnvloeden (…)."

In elk geval is een beroep op artikel 347 van het VWEU volgens de tekst ervan slechts mogelijk in de mate dat daarover voorafgaand overleg wordt gepleegd met de andere lidstaten, waarbij eerst dient te worden onderzocht of gezamenlijke maatregelen kunnen worden genomen om de dreiging het hoofd te bieden.

Meer algemeen moet volgens het Hof van Justitie, krachtens het in artikel 4, lid 3, van het VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, elke lidstaat zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.[22]

Uit dat beginsel vloeit bijvoorbeeld voort dat lidstaten niet zomaar eenzijdig mogen optreden om corrigerende of beschermende maatregelen vast te stellen, teneinde het hoofd te bieden aan een eventuele miskenning van het Unierecht door een instelling van de Unie in het kader van de uitoefening van exclusieve Uniebevoegdheden.[23] In dezelfde zin kan een lidstaat geen eenzijdig voorstel tot wijziging van internationale overeenkomsten indienen, indien de EU en de lidstaten op dat vlak reeds een gemeenschappelijk standpunt innamen.[24] Evenmin kunnen eenzijdig wijzigingen worden aangebracht aan nationaliteitsverwervingsregelingen, op grond waarvan het aankopen van een nationaliteit van een lidstaat zonder meer mogelijk gemaakt wordt.[25]

[22] HvJ 29 april 2025, C-183/24*, Commissie t. Malta*, EU:C:2025:283, r.o. 94. Zie voor een algemeen kader, M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

[23] HvJ 12 februari 2009, *Commissie t Griekenland*, EU:C:2009:81, r.o. 26 en de verwijzingen naar rechtspraak aldaar.

[24] HvJ 20 april 2010, C-246/07, Commissie t Zweden, EU:C:2010:203, r.o. 74.

[25] HvJ 29 april 2025, C-183/24, *Commissie t. Malta,* EU:C:2025:283, r.o. 99.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

Inzake het nemen van eenzijdige (verbods)beslissingen door een lidstaat, heeft het bestaan van het beginsel van loyale samenwerking blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie tevens de volgende twee praktische gevolgen. Ten eerste is de ruimte om eenzijdig beslissingen te nemen binnen het toepassingsgebied van het EU-recht in belangrijke mate beperkt, nu het beginsel vereist dat het optreden van de lidstaten op regelgevend vlak op consistente wijze plaats moet vinden.[26] Daaruit lijkt afgeleid te mogen worden dat de lidstaten binnen het toepassingsgebied van het EU-recht nog slechts in dergelijke eenzijdige beslissingen zullen mogen voorzien in de mate dat het EU-rechtskader het nemen van die beslissingen (nog steeds) toelaat of mogelijk maakt. Het tegendeel argumenteren zou de Europese Commissie immers de mogelijkheid ontnemen om, in overeenstemming met de verdragen, haar rol te kunnen spelen.[27] Ten tweede houdt die verplichting in beginsel ook in dat, wanneer een lidstaat in de mogelijkheid is, en overweegt, om binnen het EU-recht een eenzijdige maatregel te nemen, daarover met de Europese Commissie en de overige lidstaten overleg gepleegd zal moeten worden, wanneer het risico zou bestaan dat eenzijdige beslissingen de doelstellingen van de Unie in gevaar zouden brengen.[28] Dat is des te meer zo wanneer een lidstaat zich door eenzijdig optreden op het terrein van de externe betrekkingen van de Europese Unie begeeft. Een dergelijk risico bestaat niet in het minst wanneer een lidstaat eenzijdig beslissingen zou nemen die een invloed zouden hebben op de werking van de interne markt en de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie die daar verband mee houdt, alsook op de eenheid van internationale vertegenwoordiging door de Commissie op dat vlak.[29] In dat verband voorziet artikel 24, lid 3, van het VEU overigens ook dat de lidstaten in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie geven en het optreden van de Unie op dat gebied eerbiedigen. De tweede alinea van die bepaling vereist bovendien dat de lidstaten zich verder onthouden "van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen".

[26] Zie ook Pietro Mattioli, "Navigating the Complexities of the DSA's Enforcement Framework: Sincere Cooperation in Action?", *Utrecht Law Review* (2025), 31.

[27] *Cf.* HvJ 1 augustus 2025, C-69/24, *Commissie t. Ierland*, EU:C:2025:612, r.o. 91:
"il y a lieu de rappeler qu'une obligation de coopération loyale avec la Commission incombe de toute manière aux États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, ce qui implique que tout État membre est tenu de faciliter l'accomplissement par cette institution de sa mission consistant, conformément à l'article 17 TUE, à veiller, en tant que gardienne des traités, à l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour." Zie tevens HvJ 25 april 2024, C-147/23, *Commissie t. Polen,* EU:C:2024:346, r.o. 98 en HvJ 28 september 2023, C-692/20, *Commissie t. Verenigd Koninkrijk (Fiscal marking of gasoil)*, EU:C:2023:707, r.o. 106 en 107.

[28] De concrete vormgeving van die overlegverplichting varieert in functie van bestaande regelingen, zie HvJ 7 december 2023, C-15/22, *RF,* EU:C:2023:1017, r.o. 61*,* voor een vermelding hiervan in de internationale context. Ook in andere contexten leest het Hof in het beginsel van loyale samenwerking overlegverplichtingen, zie bijvoorbeeld HvJ 21 december 2023, C-261/22, *GN*, EU:C:2023:1017, r.o. 53 en de daar aangehaalde rechtspraak.

[29] *Cf.* HvJ 27 januari 2026, C-271/23, *Commissie t. Hongarije,* EU:C:2026:45, r.o. 152 tot en met 159.

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

13.4. Wat betreft het associatieakkoord EU-Israël moet eerst en vooral benadrukt worden dat het toepassingsgebied *ratione loci* weliswaar niet nader in het akkoord wordt omschreven, maar dat het zo moet worden opgevat dat het beperkt blijft tot het grondgebied van de staat Israël zelf.[30] De eis om het associatieakkoord op die manier conform het internationaal gewoonterecht inzake de zelfbeschikking van volkeren te interpreteren, vloeit immers voort uit artikel 3, lid 5, van het VEU,[31] alsook uit artikel 31, § 3, c), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.[32]

Daaruit volgt dat artikel 31 van het associatieakkoord, dat een verbod inhoudt op discriminatie op grond van nationaliteit of verblijfplaats van hun onderdanen of van de plaats waar de kapitalen geïnvesteerd worden, onverlet laat dat de Europese Unie zelf kapitaalverkeer naar de betrokken Israëlische entiteiten of ondernemingen die in de bezette Palestijnse gebieden gevestigd zijn of die er investeren, kan inperken.

Ook hier kan de Belgische wetgever de beoogde maatregelen niet rechtvaardigen op grond van de uitzondering voorzien door artikel 76, c), van het associatieakkoord. Luidens die bepaling zijn die maatregelen immers slechts gerechtvaardigd als ze worden beschouwd als essentieel voor het waarborgen van de eigen veiligheid van België in geval van ernstige binnenlandse onlusten die de openbare orde verstoren, in geval van oorlog of in geval van ernstige internationale spanning die een oorlogsdreiging vormt, of om te voldoen aan verplichtingen die België is aangegaan met het oog op de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid.

---

[30] Zie in die zin arrest C-386/08 van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 februari 2010, *Firma Brita GmbH*:
"43. Ingevolge artikel 31 van het Verdrag van Wenen moet een verdrag te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag. In dit verband dient, behalve met de context, ook rekening te worden gehouden met iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast.
44. Tot deze ter zake dienende regels waarop een beroep kan worden gedaan in het kader van de betrekkingen tussen de partijen bij de associatieovereenkomst EG-Israël, behoort het beginsel van de relatieve werking van verdragen, volgens hetwelk een verdrag geen rechten of verplichtingen in het leven roept voor derden ("pacta tertiis nec nocent nec prosunt"). Dit beginsel van algemeen volkenrecht vindt met name uitdrukking in artikel 34 van het Verdrag van Wenen, waarin is bepaald dat een verdrag geen verplichtingen of rechten schept voor een derde staat zonder diens instemming.
45. Uit deze inleidende overwegingen volgt dat artikel 83 van de associatieovereenkomst EG-Israël, waarin het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomst is vastgesteld, aldus moet worden uitgelegd dat het verenigbaar is met het beginsel "pacta tertiis nec nocent nec prosunt".
(…)
52. Derhalve zou een uitlegging van artikel 83 van de associatieovereenkomst EG-Israël in die zin dat de Israëlische autoriteiten douanebevoegdheid hebben ten aanzien van producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever, erop neerkomen dat de Palestijnse douaneautoriteiten worden verplicht om niet de bevoegdheden uit te oefenen die hen desalniettemin door voornoemde bepalingen van het protocol EG-PLO zijn toegekend. Een dergelijke uitlegging, die een verplichting schept voor een derde zonder diens instemming, zou dan ook in strijd zijn met het algemene volkenrechtelijke beginsel "pacta tertiis nec nocent nec prosunt", zoals neergelegd in artikel 34 van het Verdrag van Wenen."

[31] Daarin wordt het volgende bepaald:
"In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties."

[32] Daarin wordt het volgende bepaald:
"Behalve met de context dient ook rekening te worden gehouden met: (…)
c) iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast."

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

De indieners van het wetsvoorstel hebben echter niet aannemelijk gemaakt dat dit op dit ogenblik het geval zou zijn.

13.5. Hetzelfde geldt voor de artikelen XIV en XIV*bis* van de GATS, aangezien het daar niet gaat om een handhaving van de openbare orde of van vrede en internationale veiligheid, zoals die door die twee bepalingen wordt vereist opdat beperkingen toelaatbaar zouden zijn.

13.6. In de internationale rechtsorde en ten aanzien van de staat Israël, die zou kunnen aanvoeren dat de verplichtingen die voor de Unie en haar lidstaten uit het associatieakkoord voortvloeien onverenigbaar zijn met de maatregelen die de Unie of haar lidstaten (met inachtneming van de bevoegdheden van de Unie) zouden kunnen nemen, zou artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat voorrang geeft aan de verplichtingen die uit het Handvest voortvloeien, het mogelijk moeten maken elke maatregel te rechtvaardigen die vereist is voor de naleving van het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk en die niet zou kunnen worden gerechtvaardigd op grond van het akkoord zelf, met inbegrip van artikel 76 ervan, of van de uitzonderingsbepalingen van de GATS.

V. Legaliteitsbeginsel in strafzaken

14. De ontworpen regeling voorziet in de invoering van administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De onmiskenbare onnauwkeurigheid van het dispositief is echter ook in strijd met het legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat vereist dat de verplichting waarvan de schending strafbaar wordt gesteld, moet worden geformuleerd in voldoende nauwkeurige en duidelijke bewoordingen die rechtszekerheid bieden, zodat enerzijds degene die een gedrag aanneemt vooraf afdoend kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn, en zodat anderzijds de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. De beoogde regeling mag bijgevolg in geen enkel opzicht onduidelijk zijn, noch wat betreft de formulering van de basisregel in de wet, noch wat betreft de formulering van de machtiging waarmee die basisregel eventueel zou worden aangevuld. Bovendien valt op te merken dat het voorstel niet regelt welke essentiële elementen van de procedure aanleiding kunnen geven tot het opleggen van de betreffende boete, noch hoe zou worden toegezien op de naleving van het beginsel *non bis in idem*, en dit terwijl de administratieve geldboetes worden voorzien "zonder afbreuk te doen aan een strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 136*quater* van het Strafwetboek".

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡

VI. Besluit

15. Gelet op het fundamentele voorbehoud waartoe het voorstel aanleiding geeft, en gelet op het feit dat de vragen die de afdeling Wetgeving heeft gesteld om zich een beter beeld te vormen van de strekking van het voorstel, onbeantwoord zijn gebleven, wordt het voorstel niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO Patrick RONVAUX

‡LW-AHF[MCJBG-HIJCGUQ‡