

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 januari 2003

WETSONTWERP

inzake de tenuitvoerlegging van de door de Raad van de Europese Unie goedgekeurde beperkende maatregelen ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Memorie van toelichting	4
3. Voorontwerp	12
4. Advies van de Raad van State	14
5. Wetsontwerp	21

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 janvier 2003

PROJET DE LOI

relatif à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités.

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Exposé des motifs	4
3. Avant-projet	12
4. Avis du Conseil d'Etat	14
5. Projet de loi	21

De Regering heeft dit wetsontwerp op 6 januari 2003 ingediend.

De «goedkeuring tot drukken» werd op 23 januari 2003 door de Kamer ontvangen.

Le Gouvernement a déposé ce projet de loi le 6 janvier 2003.

Le «bon à tirer» a été reçu à la Chambre le 23 janvier 2003.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
cdH	:	Centre démocrate Humaniste
SP.A	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte koft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige koft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : publicaties@deKamer.be	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : publications@laChambre.be
--	---

SAMENVATTING

Wet inzake de tenuitvoerlegging van de maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie teneinde de betrekkingen met sommige Staten te onderbreken of te beperken.

Door de Wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, beschikt België reeds over een juridisch instrument om de embargomaatregelen, waartoe de Veiligheidsraad heeft besloten, ten uitvoer te brengen.

De uitbouw van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie heeft tot gevolg dat ook de Raad van de Europese Unie steeds meer beroep doet op embargomaatregelen.

Huidige wet verleent dan ook aan de Koning de bevoegdheid om bij een in Ministerraad overlegd besluit, de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke optredens of standpunten aangenomen krachtens de artikelen 12, 14 en 15 van het Verdrag betreffende de Europese unie en voor gevallen als bedoeld in de artikelen 60§1, 301 en 308 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; van verordeningen aangenomen krachtens artikel 249 van het verdrag betreffende de Europese Unie of van beschikkingen genomen in toepassing van deze verordeningen en voor gevallen als bedoeld in de artikelen 60§1, 301 en 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Aan de inbreuken op deze wet zijn strafrechtelijke sancties verbonden.

RÉSUMÉ

Loi relative à la mise en oeuvre des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne en vue d'interrompre ou de restreindre les relations avec certains États.

Par la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, la Belgique dispose déjà d'un instrument juridique pour mettre en oeuvre les mesures d'embargo décidées par le Conseil de Sécurité.

Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne a eu pour effet que le Conseil de l'Union européenne fait lui aussi de plus en plus appel à des mesures d'embargo.

La loi actuelle habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les mesures d'exécution nécessaires pour mettre en oeuvre des actions ou positions communes adoptées en vertu des articles 12, 14 et 15 du traité sur l'Union européenne et pour les cas traités aux articles 60§1, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ainsi que des règlements adoptés en vertu de l'article 249 du traité sur l'Union européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60§1, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne.

Les infractions à cette loi sont punies de sanctions pénales.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Als gevolg van de goedkeuring van de wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, beschikt België nu over een wetgevend instrument waardoor het de embargomaatregelen waartoe besloten werd door de Veiligheidsraad op een snelle en degelijke wijze ten uitvoer te leggen.

Rekening houdend met de ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie moet nu werk worden gemaakt van de goedkeuring van een aanvullende wetgeving die België op dezelfde manier in staat stelt uitvoering te geven aan de beperkende maatregelen waartoe besloten wordt door de Raad van de Europese Unie.

De Europese Unie maakt immers alsmear vaker gebruik van de mogelijkheid die haar door de verdragen geboden wordt beperkende maatregelen te nemen waartoe niet besloten werd door de Veiligheidsraad of die verder gaan dan de maatregelen waartoe besloten werd door de Veiligheidsraad.

2. Deze maatregelen kunnen afgestemd zijn op gemeenschappelijke optredens of gemeenschappelijke standpunten en/of verordeningen van de Europese Unie.

2.1. De gemeenschappelijke optredens en standpunten worden aangenomen op grond van de artikelen 12, 14 en 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 12 bepaalt: «De Unie streeft de in artikel 11 (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) genoemde doelstellingen na door (...) gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten (...) in te nemen.».

In de artikelen 14 en 15 wordt nader toegelicht dat de Raad gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten goedkeurt.

De gemeenschappelijke optredens behelzen bepaalde situaties waarin een operationeel optreden van de Unie noodzakelijk wordt geacht. Ze bepalen de doelstellingen van de optredens alsmede de draagwijdte, de middelen die de Unie ter beschikking moeten worden gesteld, de voorwaarden waaronder ze ten uitvoer moeten worden gebracht en, zo nodig, de duur.

In de gemeenschappelijke standpunten bepaalt de Unie haar standpunt met betrekking tot een vraagstuk van geografische of thematische aard.

EXPOSE DES MOTIFS

1. En adoptant la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, la Belgique s'est dotée d'un instrument législatif lui permettant de mettre en œuvre de manière rapide et correcte les mesures d'embargo décidées par le Conseil de Sécurité.

Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne requiert aujourd'hui l'adoption d'une législation complémentaire qui permettra, de la même manière, à la Belgique de mettre en œuvre des mesures restrictives décidées par le Conseil de l'Union européenne.

L'Union européenne fait en effet un usage croissant de la possibilité qui lui est donnée par les traités de prendre des mesures restrictives en dehors ou au-delà de toute décision du Conseil de Sécurité.

2. Ces mesures peuvent être fondées sur des actions ou des positions communes et/ou sur des règlements de l'Union européenne.

2.1. Les actions et les positions communes sont adoptées en vertu des articles 12, 14, et 15 du Traité sur l'Union européenne.

L'article 12 dispose que « l'Union européenne poursuit les objectifs énoncés à l'article 11 (politique étrangère et de sécurité commune) en (...) adoptant des actions communes, des positions communes (...) ».

Les articles 14 et 15 spécifient que le Conseil arrête des actions et des positions communes.

Les actions communes concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre en œuvre à la disposition de l'Union, les conditions à leur mise en œuvre et si nécessaire leur durée.

Les positions communes définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique.

De lidstaten zien erop toe dat hun nationale beleidslijnen in overeenstemming zijn met de gemeenschappelijke standpunten.

2.2. De verordeningen worden omschreven in artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

De embargomaatregelen hebben betrekking op de situaties als bedoeld in de artikelen 60, 301 en 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Jaren geleden al hechtte de Gemeenschap haar goedkeuring aan financiële sancties die met name een bevrozing van de middelen behelzen (Birma, Angola, de Federale Republiek Joegoslavië ...).

De artikelen 60 en 301 voorzien in de mogelijkheid maatregelen aan te nemen «om de economische betrekkingen met een of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken...».

Deze bepalingen vormen ontegensprekelijk een draagvlak voor optredens ten aanzien van derde Staten.

Artikel 301 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt: «*Ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is vastgesteld, medebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met een of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, neemt de Raad de nodige urgente maatregelen. De Raad besluit hiertoe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie.*».

Deze bepaling wordt aangevuld door artikel 60 van bovengenoemd Verdrag dat stelt: «*Indien in gevallen als bedoeld in artikel 301, een optreden van de Gemeenschap nodig wordt geacht, kan de Raad ...ten aanzien van de betrokken derde landen de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer nemen.*».

De maatregelen die worden overwogen in het kader van de strijd tegen de financiering van het terrorisme vereisen de bevrozing van de middelen van terroristen.

Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes.

2.2. Les règlements sont décrits à l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments, il est directement applicable dans tout État membre.

Les mesures d'embargo ont trait aux situations visées aux articles 60, 301, et 308 du traité instituant la Communauté européenne.

Depuis de nombreuses années, la Communauté a adopté des sanctions financières comportant notamment un gel des fonds (Birmanie, Angola, République fédérale de Yougoslavie...).

Les articles 60 et 301 permettent l'adoption de mesures «qui visent à interrompre ou à réduire en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers...».

Il s'agit là de dispositions qui très clairement fondent des actions visant des États tiers.

L'article 301 du traité instituant la Communauté européenne dispose que «*Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relative à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires.*».

Cette disposition est complétée par l'article 60 du même traité qui dispose que: «*Si dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil (...) peut prendre à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements.*».

Les mesures envisagées dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme exigent le gel de fonds détenus par des entités terroristes (individus ou

tische entiteiten (personen of organisaties) op het grondgebied van de Gemeenschap. Het gaat om beperkende maatregelen ten aanzien van de bewegingsvrijheid en het kapitaal- en betalingsverkeer. In tegenstelling tot de financiële sancties waarvan sprake hierboven, beogen de maatregelen ter bevestiging van de tegemoeten van terroristen entiteiten te treffen die geen veronderstelde geografische band hebben. Ze hebben betrekking op regeringen, personen die hiermee verbonden zijn, opstandelingen en/of personen die een deel van een grondgebied controleren maar ook personen die op geen enkele wijze rechtstreeks verbonden zijn met derde Staten.

Bij gebreke aan objectieve band met een derde Staat, zijn de toepassingsvoorwaarden van de artikelen 60 en 301 van het Verdrag niet vervuld. Aangezien geen enkele andere bepaling een basis verstrekt voor een specifiek optreden van de Gemeenschap tegen het terrorisme, werd artikel 308 ingeroepen.

Dit artikel heeft als doel de leemten op te vullen op het vlak van bevoegdheden die de Gemeenschap niet krachtens één of andere specifieke bepaling van het Verdrag stilzwijgend of uitdrukkelijk worden verleend. Het luidt als volgt : « *Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.* ».

Bedoeld artikel werd onlangs voor het eerst als rechtsgrondslag aangewend voor het nemen van een aantal specifieke beperkende maatregelen ten aanzien van sommige personen en entiteiten in het kader van de strijd tegen het terrorisme (zie verordening (EG) nr. 2580/2001 van 27 december 2001 (PBEG L 344/70 van 28 12 2001)).

3. De tenuitvoerlegging van de door de Raad aangenomen maatregelen is verschillend naargelang het gaat om gemeenschappelijke optredens en standpunten dan wel verordeningen.

3.1. In de veronderstelling dat de gemeenschappelijke optredens en standpunten de lidstaten niet verplichten de niet-naleving van de vooropgestelde beginselen strafbaar te stellen, kan op basis van huidig voorontwerp van wet en overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet, aan de Koning machtiging worden verleend om de uitvoeringsmaatregelen te organiseren van de door de Raad aangenomen bepalingen, op voorwaarde evenwel dat de uitvoerende macht zich beperkt tot concrete uitvoeringsmaatregelen.

organisations) sur le territoire de la Communauté Il s'agit de mesures restrictives à la liberté de mouvement de capitaux et de paiements. Contrairement aux cas de sanctions financières précédents, ces mesures qui gèlent les avoirs des terroristes, visent des entités sans lien d'implantation géographique supposé. Elles concernent aussi bien des autorités gouvernementales, que des personnes qui leur sont associées ou celles qui sont en rébellion et/ou contrôlent une partie de territoire, mais aussi toute personne sans aucun lien direct avec des États tiers.

En l'absence de lien objectif avec un État tiers, les conditions d'application des articles 60 et 301 du traité ne sont pas réunies. Aucune autre disposition ne prévoyant de fonder une action spécifique de la Communauté contre le terrorisme, appel a été fait à l'article 308.

Celui-ci visant à suppléer à l'absence de pouvoirs d'action conférés à la Communauté explicitement ou implicitement par des dispositions spécifiques du traité, s'énonce comme suit : « *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objectifs de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.* ».

Cet article vient d'être utilisé pour la première fois comme base juridique pour des mesures restrictives spécifiques adoptées à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (v. règlement (CE) n°2580/2001 du 27 décembre 2001 (JOCE L 344/70 du 28 12 2001)).

3. La mise en œuvre des mesures adoptées par le Conseil est différente selon qu'il s'agit d'actions et de positions communes ou de règlements.

3.1. Dans l'hypothèse où les actions et positions communes n'imposent pas aux États membres d'ériger en infraction le non-respect des principes qu'elles énoncent, une habilitation compatible avec l'article 105 de la Constitution, peut être donnée au Roi par le présent avant-projet de loi afin qu'il puisse organiser les mesures d'exécution des dispositions adoptées par le Conseil à condition toutefois que l'exécutif se limite à la prise de mesures concrètes de mise en œuvre.

De Koning kan er daarentegen niet toe gebracht worden gedragingen te veroordelen die in de wetgeving moeten worden geregeld, teneinde de grondwettelijke beginselen «*nullum crimen sine lege et nulla poena sine lege*» niet met voeten te treden.

3.2. De tenuitvoerlegging van de communautaire verordeningen

De embargo's waartoe besloten werd door de Raad van de Europese Unie worden in principe aangenomen in de vorm van communautaire verordeningen. Luidens artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn deze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De verordeningen stellen doorgaans duidelijk dat de lidstaten moeten vastleggen welke sancties van toepassing zijn in geval van overtreding. Met het oog hierop moeten derhalve aanvullende nationale uitvoeringsmaatregelen worden goedgekeurd. De Europese Gemeenschap is immers niet bevoegd om straffen uit te vaardigen teneinde de voorschriften terzake te doen naleven. Het zijn de lidstaten die daarin moeten voorzien.

De uitvoering van de verordeningen vereist geen nationaalrechtelijke goedkeuring, tenzij ze onvolledig zijn. Een wetgevende machtiging is alleen vereist wanneer de Koning de taak wordt toevertrouwd werk te maken van concrete maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de communautaire verordeningen.

Toch spreekt het vanzelf dat de Koning in de andere gevallen alleen handelt binnen de welomlijnde grenzen van zijn rol als Lid van de uitvoerende macht. Hij vaardigt immers maatregelen uit die louter de toepassing beogen van communautaire wetgevende bepalingen die rechtstreekse werking hebben op het vlak van het nationale recht.

Een *a posteriori* parlementaire goedkeuringsprocedure is niet vereist omdat de door de Raad van de Europese Unie genomen beschikkingen overeenkomstig de artikelen 60, 301 en 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie kracht van wet hebben in de nationale rechtsorde. Deze beschikkingen dienen te worden beschouwd als overeenstemmend met het legaliteitsbeginsel van de strafbaarstelling waarin artikel 12 van de Grondwet voorziet. Het 2de lid van dit artikel bepaalt immers dat «Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.» Het begrip «wet» als vermeld in dit artikel moet in ruime zin worden uitgelegd, met name als een begrip dat elke bepaling omvat die in de nationale rechtsorde kracht van wet heeft. Aangezien de door de Raad van de Europese Unie ge-

Le Roi ne pourrait en revanche être amené à incriminer des comportements qui requièrent une intervention législative sous peine de violation des principes constitutionnels «*nullum crimen sine lege et nulla poena sine lege*».

3.2. La mise en œuvre des règlements communautaires

Les embargos décidés par le Conseil de l'Union européenne sont en principe adoptés sous la forme de règlements communautaires. Ces règlements sont, aux termes de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne, directement applicables dans tous les États membres. Ces règlements précisent toutefois généralement que les États membres doivent déterminer les sanctions applicables en cas d'infraction. Ils nécessitent dès lors l'adoption de mesures d'exécution nationales complémentaires. La Communauté européenne n'a en effet pas compétence pour édicter les sanctions pénales nécessaires à assurer le respect des normes qu'elle édicte dans ce cadre. Ces sanctions doivent être prévues par les États membres.

Aucune réception en droit interne n'est requise pour l'exécution des règlements à moins que ces derniers ne soient pas suffisamment complets. Une habilitation législative n'est donc fondée que lorsqu'elle confie au Roi le soin de régler des mesures concrètes de mise en œuvre des règlements communautaires.

Il est clair cependant que, dans les autres cas de figure, le Roi agit dans les limites strictes de son rôle d'exécution. Il édicte en effet des mesures qui ne sont que les voies d'application de dispositions de nature législative prises au niveau communautaire et sortant directement leurs effets en droit interne.

Une procédure d'approbation parlementaire *a posteriori* n'est pas nécessaire du fait que les dispositions prises par le Conseil de l'Union européenne en vertu des articles 60, 301, et 308 du Traité instituant la Communauté européenne ont force de loi dans l'ordre juridique interne. Ces dispositions doivent être considérées comme répondant au principe de la légalité de l'incrimination qu'énonce l'article 12 de la Constitution. En effet, le paragraphe 2 de cet article prévoit que «*Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.*» Le terme «loi» de cet article doit s'interpréter dans un sens large, c'est-à-dire comme englobant toute disposition qui a force de loi dans l'ordre juridique interne. Les dispositions prises par le Conseil de l'Union ayant force de loi dans l'ordre juridique interne, une approbation parlementaire

nomen beschikkingen in de nationale rechtsorde kracht van wet hebben, is een *a posteriori* parlementaire goedkeuring niet vereist om het grondwettelijk beginsel inzake de legaliteit van de strafbaarstelling van overtredingen zeker te stellen.

In het arrest *Orfinger* (EG., 5 november 1996, *Orfinger*, J.T., 1997, pg.254-255, opmerking van R. Ergec) erkent de Raad van State formeel dat in geval van conflict tussen een nationale rechtsnorm en een internationale rechtsnorm die rechtstreeks werking heeft in de nationale rechtsorde, de in het Verdrag vastgelegde norm voorrang heeft. Zo artikel 12 van de Grondwet niet in ruime zin mocht worden uitgelegd, zou het in conflict treden met de verordeningen van de Raad van de Europese Unie met betrekking tot de bedoelde strafbaarstelling, die een rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorde en voorrang hebben over een nationale rechtsnorm.

In beide gevallen wordt het legaliteitsbeginsel van de strafbaarstelling in acht genomen.

Het besluit werd voor het eerst ingeroepen in het kader van de strijd tegen het terrorisme als maatregel ter uitvoering van de basisverordening (zie besluit 2001/92/EG van de Raad van 27 december 2001 tot vastlegging van de lijst waarvan sprake in artikel 2, 3de lid van EG-verordening nr. 2580/2001 van de Raad betreffende het nemen van specifieke beperkende maatregelen ten aanzien van sommige personen en entiteiten in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

Tot op heden werden deze penale sancties vastgelegd op grond van specifieke technische wetten zoals het wetsbesluit van 6 oktober 1944 ter inrichting van de controle op alle mogelijke overdrachten van goederen en waarden tussen België en het buitenland of de wet van 11 september 1962 inzake de uitvoer, invoer en doorvoer van goederen.

Als gevolg van de uitbreiding en diversifiëring van de Europese embargomaatregelen dient deze wetgeving evenwel te worden aangevuld met een horizontale wet die een juridische grondslag vormt voor de tenuitvoerlegging van alle soorten embargo's die door de Raad van de Europese Unie kunnen worden ingesteld.

4. Tot zover de bedoeling van het wetsontwerp dat nu aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Artikel 1 van de wet stelt duidelijk dat het gaat om een materie als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

a posteriori n'est pas nécessaire pour assurer le respect du principe constitutionnel de la légalité de l'incrimination des infractions.

En outre, le Conseil d'État a reconnu formellement, dans son arrêt *Orfinger* (C.E., 5 novembre 1996, *Orfinger*, J.T., 1997, pp.254-255, observation de R. Ergec), qu'en cas de conflit entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie dans le Traité doit prévaloir. Si une interprétation large de l'article 12 de la Constitution devait ne pas être retenue, celui-ci entrerait en conflit avec les règlements pris par le Conseil de l'Union européenne contenant les incriminations visées, qui ont un effet direct dans l'ordre juridique interne et qui priment sur une norme de droit interne.

Dans l'un et l'autre cas, le principe de la légalité de l'incrimination est respecté.

Quant au recours à la décision, il a eu lieu pour la première fois dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en tant que mesure d'application du règlement de base (v. décision 2001/92/CE du Conseil du 27 décembre 2001 établissant la liste prévue à l'article 2 paragraphe 3 du règlement (CE) n°2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

L'établissement de ces sanctions pénales a jusqu'ici été mis en œuvre sur base de législations techniques spécifiques comme l'arrêté - loi du 6 octobre 1944 organisant le contrôle de tous transferts quelconques de biens et valeurs entre la Belgique et l'étranger ou la loi du 11 septembre 1962 relative à l'exportation, l'importation et au transit des marchandises.

Le développement et la diversification des mesures européennes d'embargo requièrent cependant de compléter cet arsenal législatif par une loi horizontale qui constituerait une base juridique certaine pour la mise en œuvre de tous les types d'embargo que pourrait établir le Conseil de l'Union.

4. Tel est l'objectif du projet de loi qui est actuellement soumis à l'approbation des Chambres législatives.

L'article 1^{er} de la loi souligne qu'il s'agit d'une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Artikel 2 verleent de Koning de bevoegdheid om bij besluit waarover in de Ministerraad beraadslaagd is, de vereiste uitvoeringsmaatregelen te nemen met het oog op de tenuitvoerlegging van de besluiten aangenomen door de Raad van de Europese Unie.

Bedoelde maatregelen zijn gemeenschappelijke optredens of standpunten die werden aangenomen krachtens de artikelen 12, 14 en 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en die betrekking hebben op situaties als bedoeld in de artikelen 60 en 301 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en verordeningen en besluiten aangenomen op grond van artikel 249 van het hetzelfde Verdrag die betrekking hebben op situaties als bedoeld in de artikelen 60, 301 en 308 van het Verdrag of de besluiten genomen in toepassing van deze verordeningen.

In het eerste deel van deze memorie van toelichting werd een omschrijving van deze maatregelen en de rechtsgrondslag gegeven.

De op Europees niveau aangenomen maatregelen die door de Koning kunnen worden uitgevoerd kunnen van verschillende aard zijn. Zo is in de praktijk gebleken dat het kan gaan om: de gedeeltelijke of gehele onderbreking van de economische betrekkingen, het spoor-, zee-, lucht-, post-, telegrafisch of radio-elektrisch verkeer, beperkingen op de overdracht van waardepapieren, een beperkte dienstverlening, beperkingen inzake de binnenkomst op en het verlaten van het grondgebied, inbeslagnames en de blokkering van financiële tegoeden.

De bij dit wetsontwerp aan de Koning verleende bevoegdheid is zeer duidelijk afgebakend. Ze kan alleen worden uitgeoefend om uitvoering te geven aan verplichtingen die uit hoofde van Europese verdragen op België rusten.

Deze bevoegdheid stoelt eveneens op het dringende karakter van soortgelijke omstandigheden. De communautaire verordeningen ter zake treden doorgaans in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Er dient dan ook te worden voor gezorgd dat overtreding ervan onverwijld kan worden bestraft. Hierbij moet worden aangestipt dat het welslagen van een embargomaatregel meestal afhankelijk is van de mogelijkheid deze snel ten uitvoer te brengen.

De tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke standpunten kan eveneens betrekking hebben op visa en het toegangsbeleid tot het grondgebied van de lidstaten (bijv.: gemeenschappelijk standpunt van de Raad

L'article 2 habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les mesures d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre les actes qui seraient adoptés par le Conseil de l'Union européenne.

Celles-ci sont des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 12, 14 et 15 du traité sur l'Union européenne et pour les situations visées aux articles 60 et 301 du traité instituant la Communauté européenne et les règlements et décisions adoptés en vertu de l'article 249 du même traité et pour les situations visées aux articles 60, 301 et 308 du traité ou des décisions prises en application de ces règlements.

Une description de ces mesures et de leur base juridique a été présentée en première partie de cet exposé des motifs.

Les mesures adoptées au niveau européen que le Roi est habilité à mettre en œuvre peuvent s'inscrire dans des cadres divers. Ainsi l'expérience a montré qu'il peut s'agir d'interruption partielle ou complète des relations économiques, des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques, de restrictions au transfert des valeurs, de restrictions aux prestations de service, de restrictions à l'entrée et au séjour sur le territoire, de saisies, de blocages des avoirs financiers.

Le pouvoir conféré au Roi par le présent projet de loi est extrêmement circonscrit. Il ne peut s'exercer que pour exécuter les obligations qui incombent à la Belgique en vertu des traités européens.

Ce pouvoir est également justifié par l'urgence qui est requise en pareilles circonstances. Les règlements communautaires en la matière entrent en effet généralement en vigueur le jour de leur publication au Journal Officiel des Communautés européennes. Il convient dès lors de veiller à ce que leur violation puisse, sans tarder, être sanctionnée. On notera d'ailleurs que le succès d'une mesure d'embargo, dépend en général de la possibilité de l'appliquer rapidement.

La mise en œuvre de positions communes peut aussi concerner les visas et la politique d'accès au territoire des États membres. (ex.: position commune du Conseil du 18 février 2002 concernant des mesures res-

van 18 februari 2002 inzake de beperkende maatregelen ten aanzien van Zimbabwe, gemeenschappelijk standpunt van 16 juli 2001 betreffende het afgifteverbod van visa aan extremisten van de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië).

Deze gemeenschappelijke standpunten houden evenwel niet in dat de Staten hun eigen onderdanen de toegang tot het grondgebied verbieden. Zo kunnen met name de lidstaten vrijstelling verlenen op grond van humanitaire overwegingen.

De overeenkomsten waarbij België partij is, blijven van toepassing. Zulks geldt voor het Verdrag van Genève, inzonderheid het beginsel van niet-uitwijzing als vastgelegd in artikel 33, en andere bepalingen als vastgelegd in de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 3 stelt dat de werking van de door de Koning genomen besluiten om de tenuitvoerlegging van deze embargo's zeker te stellen, wordt opgeschort of stopgezet zodra de door de Raad van de Europese Unie aangenomen maatregelen worden opgeschort of stopgezet. Deze bepaling heeft tot doel te bewerkstelligen dat de nationale maatregelen die slechts een aanvulling zijn van de Europese maatregelen, op hetzelfde tijdstip als laatstgenoemde maatregelen geen werking meer hebben. Ook maakt ze het mogelijk de betrekkingen te herstellen zodra de situatie die aanleiding gaf tot het embargo, een einde neemt. Het snelle herstel van de betrekkingen is vanzelfsprekend van belang voor de economische actoren die de handelsactiviteiten met het land in kwestie terug op gang wensen te brengen of uit te breiden.

Artikel 4 bevat een opsomming van een aantal wetten die deze wet onverlet laat. De verwijzing is noodzakelijk om te voorkomen dat deze wet wordt toegepast op maatregelen die door de Koning reeds krachtens andere wetgevende bepalingen kunnen worden genomen.

Artikel 5 bepaalt dat de Kamers onmiddellijk in kennis zullen worden gesteld van de besluiten die op grond van deze wet door de Koning zullen worden genomen. Deze kennisgeving stelt de Kamers in staat controle uit te oefenen op de door de Koning goedgekeurde maatregelen om de besluiten van de Raad van de Europese Unie ten uitvoer te brengen. Deze maatregelen moeten achteraf evenwel niet door het Parlement worden goedgekeurd. Er dient immers aan herinnerd dat de door de Koning op basis van de wet genomen besluiten alleen ten doel hebben uitvoering te geven aan de verplichte en welomlijnde internationale maatregelen (cfr. supra,

trictives à l'égard du Zimbabwe, position commune du Conseil du 16 juillet 2001 concernant l'interdiction de délivrance de visas à des extrémistes de l'ancienne République yougoslave de Macédoine).

Ces positions communes n'impliquent cependant pas que les États interdisent à leurs propres ressortissants l'accès au territoire. En outre les États membres peuvent accorder des dispenses sur des bases humanitaires.

Les conventions auxquelles la Belgique est partie demeurent d'application. Ainsi en va-t-il de la convention de Genève et en particulier du principe de non-refoulement prévu à l'article 33 ainsi que d'autres dispositions telles que les articles 3 et 8 de la convention européenne des droits de l'homme.

L'article 3 prévoit que les effets des arrêtés pris par le Roi pour assurer la mise en œuvre de ces embargos sont suspendus ou cessent dès que les mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne sont suspendues ou abrogées. Cette disposition permet, d'une part, de s'assurer que les mesures nationales, qui ne font que compléter les mesures européennes, cessent de produire leurs effets en même temps que ces dernières. Elle permet, d'autre part, le rétablissement des relations dès que la situation ayant justifié l'embargo a pris fin. Ce rétablissement rapide des relations est évidemment important pour les opérateurs économiques soucieux de reprendre ou de développer des activités commerciales avec le pays en question.

L'article 4 énumère certaines lois auxquelles la présente loi ne porte pas préjudice. Cette référence est nécessaire pour éviter de soumettre au régime de la présente loi des mesures que le Roi peut déjà prendre en vertu d'autres dispositions législatives.

L'article 5 stipule que les Chambres seront informées immédiatement des arrêtés que le Roi prendra en vertu de la présente loi. Cette notification permettra aux Chambres d'exercer leur contrôle sur les mesures qui seront adoptées par le Roi pour mettre en œuvre des décisions du Conseil de l'Union européenne. Une approbation a posteriori de ces mesures par le Parlement ne s'impose par contre pas. On rappellera en effet que les arrêtés qui seront pris par le Roi sur base de la loi n'ont d'autre objet que de mettre en œuvre des mesures internationales obligatoires et extrêmement circonscrites (cf. supra, les développements re-

de ontwikkelingen betreffende de jurisprudentie van de Raad van State sedert het arrest Orfinger). Het niet-aannemen van nationale uitvoeringsmaatregelen zou tot gevolg hebben dat de Belgische Staat internationaal aansprakelijk wordt gesteld.

Artikel 6 maakt het mogelijk het legaliteitsbeginsel van de straffen te vrijwaren. Net zoals de wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, stelt het dat voor overtredingen van de maatregelen vervat in de in toepassing van de wet genomen besluiten, voorzien is in penale straffen.

Overeenkomstig een werkwijze die eveneens wordt gehanteerd in de wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, verstrekt artikel 7 de ter zake bevoegde ministers een rechtsgrondslag om overtredingen van het bepaalde in deze wet te laten opsporen en vaststellen.

Het voorontwerp van wet en de memorie van toelichting werden aangepast in overeenstemming met het advies van de Raad van State.

De minister van Buitenlandse Zaken,

L. MICHEL

De minister van Mobiliteit en Vervoer,

I. DURANT

De minister van Binnenlandse Zaken,

A. DUQUESNE

De minister van Justitie,

M. VERWILGHEN

De minister van Financiën,

D. REYNDERS

De minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek,

C. PICQUE

De minister toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken,

A. NEYTS-UYTTEBROECK

latifs à la jurisprudence du Conseil d'État depuis l'arrêt Orfinger). Le défaut d'adoption de mesures d'exécution nationales engagerait en outre la responsabilité internationale de l'État belge.

L'article 6 permet de sauvegarder le principe de la légalité des peines. Il prévoit, de la même manière que la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, que les infractions aux mesures contenues dans les arrêtés pris en application de la loi seront punies de sanctions pénales.

L'article 7, selon un procédé également appliqué dans la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, offre aux Ministres compétents une base légale pour faire rechercher et constater les infractions aux dispositions de la présente loi.

L'avant-projet de loi et l'exposé des motifs ont été adaptés en tenant compte de l'avis du Conseil d'État.

Le ministre des Affaires étrangères,

L. MICHEL

La ministre de la Mobilité et des Transports,

I. DURANT

Le ministre de l'Intérieur,

A. DUQUESNE

Le ministre de la Justice,

M. VERWILGHEN

Le ministre des Finances,

D. REYNDERS

Le ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique,

C. PICQUE

Le ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères,

A. NEYTS-UYTTEBROECK

VOORONTWERP VAN WET**onderworpen aan het advies van de Raad van State**

Voorontwerp van wet inzake de tenuitvoerlegging van de maatregelen die genomen worden door de raad van de Europese unie teneinde de betrekkingen met sommige staten te onderbreken of te beperken

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie teneinde de betrekkingen met sommige Staten te onderbreken of te beperken, in het bijzonder de maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie die betrekking hebben op:

1° de volledige of gedeeltelijke opschorting van de economische betrekkingen alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf- en radioverbindingen en van andere verbindingen;

2° beperkingen op de overdracht van waarden;

3° beperkingen op het verlenen van diensten;

4° beperkingen op de toegang tot en het verblijf van personen op het Belgische grondgebied;

5° de inbeslagneming van roerende en onroerende goederen;

6° het blokkeren van financiële tegoeden.

Art. 3

De gevolgen van de besluiten genomen in toepassing van artikel 2 worden geschorst of houden op te bestaan van zodra de in hetzelfde artikel bedoelde maatregelen, genomen door de Raad van de Europese Unie, worden geschorst of opgeheven.

Art. 4

Deze wet laat onverlet de bevoegdheden die de Koning krachtens andere wetten kan uitoefenen, waaronder onder andere de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, alsook de besluitwet van 6 oktober 1944 betreffende de wisselcontrole.

AVANT-PROJET DE LOI**soumis à l'avis du Conseil d'État**

Avant-projet de loi relative à la mise en œuvre des mesures adoptées par le conseil de l'union européenne en vue d'interrompre ou de restreindre les relations avec certains états

Article 1

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne en vue d'interrompre ou de restreindre les relations avec certains États, et parmi ces mesures, notamment, celles adoptées par le Conseil de l'Union européenne visant:

1° l'interruption complète ou partielle des relations économiques ainsi que des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio - électriques et autres moyens de communication ;

2° des restrictions au transfert de valeurs ;

3° des restrictions aux prestations de services ;

4° des restrictions à l'entrée et au séjour des personnes sur le territoire belge ;

5° la saisie de biens meubles et immeubles ;

6° le blocage d'avoirs financiers.

Art. 3

Les effets des arrêtés pris en application de l'article 2 sont suspendus ou cessent dès que les mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne visées au même article sont suspendues ou abrogées.

Art. 4

La présente loi ne porte pas préjudice aux pouvoirs dont dispose le Roi en vertu d'autres lois, notamment la loi du 11 septembre 1962 relative à l'exportation, l'importation et le transit des marchandises et la loi du 5 août 1991, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, et l'arrêté - loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes.

Art. 5

De Wetgevende Kamers worden onverwijld in kennis gesteld van de besluiten genomen krachtens deze wet.

Art. 6

Onverminderd de toemeting van strengere straffen op grond van andere wetsbepalingen worden inbreuken op de maatregelen vervat in de ter uitvoering van deze wet genomen besluiten bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een boete van duizend tot één miljoen frank. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op deze inbreuken.

Art. 7

Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van de gerechtelijke politie en van de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen, zijn de daartoe door de bevoegde minister aangestelde ambtenaren bevoegd om, zelfs alleen, inbreuken op de krachtens deze wet genomen maatregelen op te sporen en vast te stellen.

Art. 5

Les Chambres législatives sont informées immédiatement des arrêtés pris en vertu de la présente loi.

Art. 6

Sans préjudice de l'application de peines plus sévères prévues par d'autres dispositions légales, les infractions aux mesures contenues dans les arrêtés pris en application de la présente loi sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de mille à un million de francs. Les dispositions du livre 1^{er} du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions.

Art. 7

Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire et des agents de l'Administration des Douanes et Accises, les agents commissionnés à cette fin par le ministre compétent, ont qualité pour rechercher et constater, même seuls, les infractions aux dispositions prises en vertu de la présente loi.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

ADVIES 32.503/4

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

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

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

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

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

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

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

In tegenstelling tot die besluiten nemen volgens de memorie van toe-lichting de maatregelen waarvan sprake is in het ontwerp in concreto de vorm aan van verordeningen aangenomen

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Avis 32.503/4

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

OBSERVATION PREALABLE

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

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

OBSERVATIONS GENERALES

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

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

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

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

A la différence de ces dernières, les mesures visées par le projet se concrétisent, selon l'exposé des motifs, sous la forme de règlements adoptés par le Conseil sur la base de l'article

door de Raad op de voet van artikel 301 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

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

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

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

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

2. Aangezien de gemeenschappelijke optredens en standpunten niet rechtsreeks toepasselijk zijn in het interne recht van de lidstaten, moet de receptie ervan in het nationale recht ge-

301 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne.

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

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

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

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

2. Dès lors que les actions ou positions communes ne sont pas applicables directement dans l'ordre juridique interne des États membres, leur réception dans le droit national nécessitera une intervention législative appropriée dans le respect des

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

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

schieden door toedoen van de wetgever, met inachtneming van de grondwettelijke beginselen. In dat verband zal de wetgever moeten letten op het beginsel van de wettelijkheid van de strafbare feiten en de straffen, dat is vastgelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Uit die bepalingen volgt dat het aan de wetgevende macht staat om feiten strafbaar te stellen en om de straffen te bepalen. Zoals het Arbitragehof heeft opgemerkt in zijn arrest nr. 114/98 van 18 november 1998, veronderstelt zulks onder meer het optreden van «een democratisch verkozen beraadslagende vergadering» ⁽²⁾.

In datzelfde arrest staat eveneens te lezen :

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

Dat arrest heeft ten aanzien van het wettelijkheidsbeginsel ingestemd met een machtiging aan de uitvoerende macht om verboden gedragingen nader te preciseren. Die instemming is gebaseerd op de constatacie dat de wet zelf in het onderhavige geval bepaald heeft welke gedragingen strafbaar kunnen worden gesteld en het beoogde doel, alsook de toepasselijke straffen heeft gepreciseerd ⁽⁴⁾.

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

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

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

Naast die machtiging verleend aan de Koning om de voorgenomen strafbaar gestelde gedragingen te preciseren kan overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet de uitvoerende macht bevoegdheid worden verleend om aan de nadere regels betref-

principes constitutionnels. A ce titre, le législateur devra être attentif au principe de la légalité des infractions et des peines consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au pouvoir législatif d'ériger des faits en infractions et d'établir des peines. Comme l'a relevé la Cour d'arbitrage par son arrêt n° 114/98 du 18 novembre 1998, cette intervention implique notamment celle d'une «assemblée délibérante démocratiquement élue» ⁽²⁾.

Ainsi que le même arrêt l'a admis,

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

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

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

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

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

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

⁽²⁾ Overweging B.3.

⁽³⁾ Ibidem.

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

⁽²⁾ Considérant B.3.

⁽³⁾ Ibid.

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

fende de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke optredens en standpunten uitwerking te geven ⁽⁵⁾.

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

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

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

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

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

In het onderhavige geval stelt men vast dat de communautaire verordeningen aangenomen op de voet van de artikelen 60, lid 1, en 301 van het Verdrag nauwkeurig de verschillende activiteiten opsommen die niet alleen voor de lidstaten verboden zullen zijn, maar ook voor de natuurlijke personen of de rechtspersonen die binnen hun rechtsgebied vallen, in hun betrekkingen met de staat waarop het embargo van toepassing is. Die verordeningen moeten derhalve in beginsel beschouwd worden als voldoende volledig wat de strafbaar gestelde gedraging betreft die aanleiding kan geven tot een strafrechtelijke sanctie. Die verordeningen maken het de lidstaten niet mogelijk strafbaar gestelde gedragingen op autonome wijze af te kondigen. A fortiori staat het niet aan de nationale wetgever om de Koning te machtigen zulks te doen.

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

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

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

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

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

actions et positions communes ⁽⁵⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Ces mêmes règlements habiliter les États membres à déterminer les sanctions applicables en cas d'infraction à ces règlements. A ce propos, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré, notamment en réponse à une question préjudicielle portant sur l'interprétation d'un règlement «embargo», que lorsqu'un règlement communautaire renvoie aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales le soin de fixer les sanctions en cas de violation, l'article 5 du traité du 25 mars 1957, précité, impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire ⁽⁹⁾. A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, les États membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif ⁽¹⁰⁾.

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

7. En conclusion, les conditions de la mise en oeuvre par la Belgique «des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne» prévues par l'avant-projet requièrent un dispositif différent selon qu'elle vise des actions et positions communes d'une part, et des règlements communautaires d'autre part. Sous la réserve de l'observation II, ci-après, l'avant-projet doit être revu en tenant compte des observations formulées ci-dessus sur la manière dont cette exécution doit être assurée distinctement dans l'un et dans l'autre cas.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. De Raad van State vraagt zich bovendien af wat de precieze draagwijdte is van de machtiging aan de Koning om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn «voor de tenuitvoerlegging van de beperkingen op de toegang tot en het verblijf van personen op het Belgische grondgebied». Uit de thans vigerende Europese verordeningen lijkt niet te volgen dat zodanige beperkingen in het vooruitzicht worden gesteld. Onder meer rijst de vraag of het bestaande wetgevende instrumentarium ⁽¹⁵⁾

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

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

Quoiqu'il en soit, il a été exposé plus haut que le législateur peut attribuer au Roi, conformément à l'article 105 de la Constitution ⁽¹²⁾, le pouvoir de mettre en oeuvre les modalités d'exécution des mesures européennes ⁽¹³⁾, que celles-ci trouvent leur fondement dans l'article 12 seul du traité du 7 février 1992, précité, ou dans les articles 60, § 1^{er}, et 301 du traité du 25 mars 1957, précité ⁽¹⁴⁾.

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

2. En outre, quant à l'habilitation au Roi pour arrêter les mesures nécessaires «à la mise en oeuvre des restrictions à l'entrée et au séjour des personnes sur le territoire belge», le Conseil d'État s'interroge sur la portée exacte d'une telle habilitation. Il ne semble pas ressortir des règlements européens actuellement en vigueur que de telles restrictions soient préconisées. Il y a lieu de s'interroger notamment sur le point de savoir si l'arsenal législatif existant ⁽¹⁵⁾ ne suffit pas à exécuter de telles

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

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

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

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

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

⁽¹¹⁾ Les montants devront être convertis en euros.

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

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

⁽¹⁴⁾ Voir, plus haut, les nos 3, in fine, et 5, in fine.

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

niet volstaat om zodanige maatregelen ten uitvoer te leggen. Voorts kan een zodanige machtiging aan de Koning niet tot gevolg hebben dat de internationale verplichtingen van België die vervat zijn in andere overeenkomsten, zoals het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953, in het gedrang komen.

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

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS, kamervoorzitter,

de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT, staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE, toegevoegd griffier.

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

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE M.-L. WILLOT-THOMAS

mesu-res. Par ailleurs, une telle habilitation au Roi ne peut avoir pour effet de mettre en cause les obligations internationales de la Belgique contenues dans d'autres conventions, comme la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et approuvée par la loi du 26 juin 1953.

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

La chambre était composée de

Madame

M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,

Messieurs

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT, conseillers d'État,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF, assesseurs de la section
de législation,

Madame

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier assumé,

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

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE M.-L. WILLOT-THOMAS

WETSONTWERP

ALBERT, KONING DER BELGEN,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,

ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Zaken, van Onze Minister van Mobiliteit en Vervoer, van Onze Minister van Binnenlandse Zaken, van Onze Minister van Justitie, van Onze Minister van Financiën, van Onze Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek en van Onze Minister toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Buitenlandse Zaken, Onze Minister van Mobiliteit en Vervoer, Onze Minister van Binnenlandse Zaken, Onze Minister van Justitie, Onze Minister van Financiën, Onze Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek en Onze Minister toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken zijn gelast ermee het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging :

-van gemeenschappelijke optredens of standpunten aangenomen krachtens de artikelen 12, 14 en 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en voor gevallen als bedoeld in de artikelen 60, § 1, 301 en 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

-van verordeningen aangenomen krachtens artikel 249 van het Verdrag betreffende de Europese Unie of

PROJET DE LOI

ALBERT, ROI DES BELGES,

A tous, présents et à venir,

SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères, de Notre Ministre de la Mobilité et des Transports, de Notre Ministre de l'Intérieur, de Notre Ministre de la Justice, de Notre Ministre des Finances, de Notre Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique et de Notre Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Notre Ministre des Affaires étrangères, Notre Ministre de la Mobilité et des Transports, Notre Ministre de l'Intérieur, Notre Ministre de la Justice, Notre Ministre des Finances, Notre Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique et Notre Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères sont chargés de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre les mesures d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre :

-des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 12, 14 et 15 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 60n § 1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté Européenne;

-des règlements adoptés en vertu de l'article 249 du traité sur l'Union européenne ou des décisions pri-

van beschikkingen genomen in toepassing van deze verordeningen en voor gevallen als bedoeld in de artikelen 60, § 1, 301 en 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Art. 3

De gevolgen van de besluiten genomen in toepassing van artikel 2 worden geschorst of houden op te bestaan van zodra de in hetzelfde artikel bedoelde maatregelen, genomen door de Raad van de Europese Unie, worden geschorst of opgeheven.

Art. 4

Deze wet laat de bevoegdheden onverlet die de Koning krachtens andere wetten kan uitoefenen, waaronder onder andere de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, alsook de besluitwet van 6 oktober 1944 ter inrichting van de controle op alle mogelijke overdrachten van goederen en waarden tussen België en het buitenland.

Art. 5

De Wetgevende Kamers worden onverwijld in kennis gesteld van de besluiten genomen krachtens deze wet.

Art. 6

Onverminderd de toemeting van strengere straffen worden inbreuken op de maatregelen vervat in communautaire verordeningen of beschikkingen genomen in toepassing van deze verordeningen in het kader van de artikelen 60, § 1, 301 en 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een boete van 25 tot 25.000 euro. De bepalingen van het Eerste Boek van het Strafwetboek, zonder uitzondering van hoofdstuk VII en het artikel 85, zijn van toepassing op deze inbreuken.

ses en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60§1, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne.

Art. 3

Les effets des arrêtés pris en application de l'article 2 sont suspendus ou cessent dès que les mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne visées au même article sont suspendues ou abrogées.

Art. 4

La présente loi ne porte pas préjudice aux pouvoirs dont dispose le Roi en vertu d'autres lois, notamment la loi du 11 septembre 1962 relative à l'exportation, l'importation et le transit des marchandises, la loi du 5 août 1991, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, et l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 organisant le contrôle de tous transferts quelconques de biens et valeurs entre la Belgique et l'étranger.

Art. 5

Les Chambres législatives sont informées immédiatement des arrêtés pris en vertu de la présente loi.

Art. 6

Sans préjudice de l'application de peines plus sévères, les infractions aux mesures contenues dans les règlements communautaires ou des décisions prises en application de ces règlements dans le cadre des articles 60, § 1^{er}, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 25 à 25.000 euros. Les dispositions du Livre I^{er} du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions.

Art. 7

Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van de gerechtelijke politie en van de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen, zijn de daartoe door de bevoegde Minister aangestelde ambtenaren bevoegd om, zelfs alleen, inbreuken op de krachtens deze wet genomen maatregelen op te sporen en vast te stellen.

Gegeven te Brussel, xxxxxx 2000

ALBERT

VAN KONINGSWEGE :

De minister van Buitenlandse Zaken,

Louis MICHEL

De minister van Mobiliteit en Vervoer,

Isabelle DURANT

De minister van Binnenlandse Zaken,

Antoine DUQUESNE

De minister van Justitie,

Marc VERWILGHEN

De minister van Financiën,

Didier REYNERS

*De minister van Economie en
Wetenschappelijk Onderzoek,*

Charles PICQUE

Art. 7

Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire et des agents de l'Administration des Douanes et Accises, les agents commissionnés à cette fin par le Ministre compétent, ont qualité pour rechercher et constater, même seuls, les infractions aux dispositions prises en vertu de la présente loi.

Donné à Bruxelles, le xxxxxx 2000

ALBERT

PAR LE ROI :

Le ministre des Affaires étrangères,

Louis MICHEL

Le ministre de la Mobilité et des Transports,

Isabelle DURANT

Le ministre de l'Intérieur,

Antoine DUQUESNE

Le ministre de la Justice,

Marc VERWILGHEN

Le ministre des Finances,

Didier REYNERS

*Le ministre de l'Economie et
de la Recherche scientifique,*

Charles PICQUE