

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 september 2025

WETSVOORSTEL

**tot instelling van een verbod
op het verhandelen van producten en
diensten die voortvloeien uit situaties,
ontstaan uit ernstige schendingen
van het internationaal humanitair recht en
de mensenrechten, in bezette gebieden**

**Advies van de Raad van State
Nr. 78.031/1/V van 19 september 2025**

Zie:

Doc 56 0169/ (2024/2025):

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van Hoof c.s.
002 en 003: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 septembre 2025

PROPOSITION DE LOI

**visant à interdire la commercialisation
de produits et de services
résultant de situations nées de violations
graves du droit international humanitaire et
des droits humains
dans des territoires occupés**

**Avis du Conseil d'État
N° 78.031/1/V du 19 septembre 2025**

Voir:

Doc 56 0169/ (2024/2025):

001: Proposition de loi de Mme Van Hoof et consorts.
002 et 003: Amendements.

02120

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 78.031/1/V VAN 19 SEPTEMBER 2025

Op 18 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod op het verhandelen van producten en diensten die voortvloeien uit situaties, ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten, in bezette gebieden' (*Parl. St.* Kamer 2024, nr. 56-169/1).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot het verbieden van het verhandelen van producten en diensten die afkomstig zijn uit bezette gebieden en waarvan de productie of levering voortvloeit uit situaties ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten (artikel 3 van het voorstel).

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 78.031/1/V DU 19 SEPTEMBRE 2025

Le 18 juillet 2025, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 4 septembre 2025^{**}, sur une proposition de loi 'visant à interdire la commercialisation de produits et de services résultant de situations nées de violations graves du droit international humanitaire et des droits humains dans des territoires occupés' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024, n° 56-169/1).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 9 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2025.

*

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

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'interdire la commercialisation de produits et de services provenant de territoires occupés et dont la production ou la fourniture résulte de situations nées de violations graves du droit international humanitaire et des droits humains (article 3 de la proposition).

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Het voorstel bevat daartoe definities (artikel 2), een strafbepaling (artikel 4), een regeling van de bevoegdheden van de ambtenaren belast met het onderzoek en de vaststelling van inbreuken (artikel 5), en een machtiging aan de Koning om de nadere regels voor de toepassing van de aan te nemen wet te bepalen en lijsten vast te stellen van situaties ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal recht en de mensenrechten in bezette gebieden en van de bedoelde producten en diensten voor elk van de bezette gebieden (artikel 6). De aan te nemen wet laat andere relevante bevoegdheden van de Koning en internationaalrechtelijke regelingen onverlet (artikel 7). De wetgevende Kamers moeten onverwijld in kennis worden gesteld van de besluiten genomen krachtens de aan te nemen wet (artikel 8).

VORMVEREISTEN

3. In zoverre het voorstel en de maatregelen die de Koning naderhand voornemens zal zijn te nemen de invoer van producten uit andere lidstaten van de Europese Unie betreffen, bevatten zij technische voorschriften die overeenkomstig artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij' moeten worden meegedeeld aan de Europese Commissie. De daarmee samenhangende wachtermijn zal moeten worden gerespecteerd.²

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het Europees recht

4.1. De voorgestelde regeling heeft een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie. Overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, e), en 207 van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie' (hierna: VWEU) behoort de gemeenschappelijke handelspolitiek tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Gelet op artikel 2, lid 1, van het VWEU kunnen de lidstaten in een materie die tot deze exclusieve bevoegdheid behoort enkel nog optreden na machtiging door de Unie of ter uitvoering van de door de Unie vastgestelde handelingen.³

² Wat de aanmelding van de regeling bij de Europese Commissie betreft, zie ook opmerking 5.3.

³ Zie bv. adv.RvS 68.055/3 van 25 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 september 2020 'houdende exportverbod van griepvaccins, in het kader van de COVID-19-pandemie', opmerking 7; adv.RvS 73.999/1 van 17 augustus 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 november 2023 'houdende exportverbod van bepaalde gevaarlijke stoffen naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie', opmerking 4.1; adv.RvS 76.034/16 van 2 mei 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 mei 2024 'houdende de kwaliteitsvermelding en de kwaliteitsvereisten van benzine en diesel bestemd voor uitvoer naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte', opmerking 5.1. Zie ook LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Intersentia, 2023, 91-92 en 314-315, met verwijzingen naar rechtspraak van het Hof van Justitie.

La proposition contient à cet effet des définitions (article 2), une disposition pénale (article 4), un règlement des attributions des fonctionnaires chargés de l'examen et de la constatation des infractions (article 5), et une habilitation au Roi lui permettant de fixer les modalités d'application de la loi à adopter et d'établir une liste des situations nées de violations graves du droit international et des droits humains dans des territoires occupés, ainsi qu'une liste des produits et services visés pour chacun des territoires occupés (article 6). La loi à adopter laisse inchangées les autres compétences pertinentes du Roi et les dispositions du droit international (article 7). Les chambres législatives doivent être informées immédiatement des arrêtés pris en vertu de la loi à adopter (article 8).

FORMALITÉS

3. Dans la mesure où la proposition et les mesures que le Roi envisagera d'adopter par la suite concernent l'importation de produits en provenance d'autres États membres de l'Union européenne, elles contiennent des règles techniques qui doivent être communiquées à la Commission européenne, conformément à l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'. Il conviendra de respecter le délai d'attente y relatif².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Conformité avec le droit européen

4.1. Le régime proposé a une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne. Conformément aux articles 3, paragraphe 1, e), et 207 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (ci-après: TFUE), la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Sur la base de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE, les États membres ne peuvent encore intervenir dans une matière qui appartient à cette compétence exclusive, qu'après l'habilitation par l'Union ou en exécution des actes adoptés par l'Union³.

² Concernant la notification du régime à la Commission européenne, voir également l'observation 5.3.

³ Voir par ex. l'avis C.E. 68.055/3 du 25 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 septembre 2020 'interdisant l'exportation de vaccins contre la grippe dans le cadre de la pandémie de COVID-19', observation 7; l'avis C.E. 73.999/1 du 17 août 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 novembre 2023 'interdisant l'exportation de certaines substances dangereuses vers des pays non-membres de l'Union européenne', observation 4.1; l'avis C.E. 76.034/16 du 2 mai 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 mai 2024 'relatif à la déclaration de qualité et aux exigences de qualité de l'essence et du diesel destinés à l'exportation vers des pays non-membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen', observation 5.1. Voir aussi LENAERTS, K. et VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Intersentia, 2023, pp. 91-92 et 314-315, avec des références à la jurisprudence de la Cour de Justice.

De gemeenschappelijke handelspolitiek houdt meer in dan enkel het vaststellen van gemeenschappelijke douanetarieven. Ze beoogt te voorkomen dat de lidstaten ongelijkheden in het handelsverkeer in de interne markt zouden veroorzaken door hun betrekkingen met derde landen. Een handeling betreft het internationale handelsverkeer als ze hoofdzakelijk tot doel heeft de handel te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen en een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft op de handel.⁴

4.2. Het wetsvoorstel betreft niet alleen de invoer uit derde landen naar België, maar ook de invoer uit andere lidstaten. De regeling moet bijgevolg eveneens de toets aan de regels inzake het vrij verkeer binnen de Europese Unie doorstaan.

5.1. In zoverre de voorgestelde regeling de invoer van producten⁵ uit derde landen regelt, is de door artikel 2, lid 1, van het VWEU vereiste machtiging op algemene wijze voorwaardelijk verleend door verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 'betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer'. Artikel 1 bevat het volgende uitgangspunt:

"1. Deze verordening is van toepassing op de invoer van producten van oorsprong uit derde landen, met uitzondering van: (...)

2. De invoer in de Unie van in lid 1 bedoelde producten is vrij en is dus aan geen enkele kwantitatieve beperking onderworpen, onverminderd de vrijwaringsmaatregelen die op grond van hoofdstuk V kunnen worden genomen."

Het verbod op kwantitatieve beperkingen is echter niet absoluut, zoals blijkt uit artikel 24 van dezelfde verordening:

"1. Deze verordening doet geen afbreuk aan verplichtingen op grond van speciale bepalingen in overeenkomsten die tussen de Unie en derde landen zijn gesloten.

2. Onverminderd andere Uniebepalingen vormt deze verordening geen beletsel voor de vaststelling of toepassing door de lidstaten van:

a) verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die zijn ingesteld uit hoofde van de bescherming van de openbare zeden, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid of het leven van mensen, dieren of planten,

⁴ Zie bv. adv.RvS 65.893/3 van 12 april 2019 over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende tijdelijke vrijstelling van conformiteit van medische hulpmiddelen nodig voor de verzekering van de continuïteit van de gezondheidszorgdiensten', opmerking 8; adv.RvS 66.050/1 van 24 mei 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 mei 2021 'betreffende room', opmerking 5; adv.RvS 68.055/3 van 25 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 september 2020 'houdende exportverbod van griepvaccins, in het kader van de COVID-19 pandemie', opmerking 7.

⁵ Namelijk "alles wat voor de toepassing van de douanewetgeving als zodanig wordt beschouwd" (artikel 2, 3°, van het voorstel).

La politique commerciale commune ne se limite pas à l'établissement de tarifs douaniers communs. Elle vise à éviter que les États membres créent des inégalités dans les échanges commerciaux sur le marché intérieur en raison de leurs relations avec des pays tiers. Un acte concerne les échanges commerciaux internationaux s'il a principalement pour but de promouvoir, de faciliter ou de régir les échanges commerciaux et a un effet direct et immédiat sur le commerce⁴.

4.2. La proposition de loi ne concerne pas uniquement les importations en provenance de pays tiers vers la Belgique, mais aussi les importations en provenance d'autres États membres. Le régime doit par conséquent aussi pouvoir se concilier avec les règles en matière de libre circulation au sein de l'Union européenne.

5.1. Dans la mesure où le régime proposé règle les importations de produits⁵ en provenance de pays tiers, l'habilitation requise par l'article 2, paragraphe 1, du TFUE est généralement attribuée de manière conditionnelle par le règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 'relatif au régime commun applicable aux importations'. L'article 1^{er} contient le principe suivant:

"1. Le présent règlement s'applique aux importations des produits originaires des pays tiers, à l'exception: (...)

2. L'importation dans l'Union des produits visés au paragraphe 1 est libre et n'est donc soumise à aucune restriction quantitative, sans préjudice des mesures de sauvegarde pouvant être prises en vertu du chapitre V".

L'interdiction de restrictions quantitatives n'est toutefois pas absolue, comme il ressort de l'article 24 du même règlement:

"1. Le présent règlement ne fait pas obstacle à l'exécution d'obligations découlant de règles spéciales prévues dans les accords conclus entre l'Union et des pays tiers.

2. Sans préjudice d'autres dispositions de l'Union, le présent règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application par les États membres:

a) d'interdictions, de restrictions quantitatives ou de mesures de surveillance justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation

⁴ Voir par ex. l'avis C.E. 65.893/3 du 12 avril 2019 sur un projet d'arrêté royal 'portant exemption temporaire de conformité des dispositifs médicaux nécessaires pour assurer la continuité des services de soins de santé', observation 8; l'avis C.E. 66.050/1 du 24 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 mai 2021 'relatif à la crème', observation 5; l'avis C.E. 68.055/3 du 25 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 septembre 2020 'interdisant l'exportation de vaccins contre la grippe dans le cadre de la pandémie de COVID-19', observation 7.

⁵ À savoir "tout ce qui est considéré comme tel pour l'application de la législation douanière" (article 2, 3°, de la proposition).

het nationale artistieke, historische of archeologische erfgoed of de industriële of commerciële eigendom; (...)

De lidstaten delen de Commissie mede welke maatregelen of formaliteiten zij op grond van de eerste alinea voornemens zijn in te voeren of te wijzigen.

In bijzonder spoedeisende gevallen worden deze maatregelen of formaliteiten aan de Commissie medegedeeld zodra zij zijn vastgesteld.”⁶

Volgens het Hof van Justitie maakt deze bepaling “om redenen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 36 VWEU, dat betrekking heeft op het interne aspect van de interne markt (...), een inmenging mogelijk in de door artikel 1, lid 2, van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen gewaarborgde vrijheid van invoer in de Unie”.⁷

5.2.1. In de toelichting bij het voorstel wordt uiteengezet dat de eerbiediging van het internationaal recht, met inbegrip van het humanitair recht, kan raken aan de “openbare zeden” en de “openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 2, a), van verordening (EU) 2015/478, en, wat een invoerverbod vanuit een andere lidstaat betreft, artikel 36 van het VWEU.⁸

Vermits die begrippen een basis bieden voor nationale afwijkingen van de Europese gemeenschappelijke handelspolitiek, respectievelijk voor beperkingen op het vrij verkeer tussen de lidstaten, moeten ze in beginsel beperkend worden uitgelegd.

5.2.2. Naar luid van artikel 3, § 1, van het voorstel zijn de voorgestelde maatregelen beperkt tot producten afkomstig uit bezette gebieden en waarvan de productie of levering voortvloeit uit situaties ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten.⁹ Een “ernstige

⁶ Dezelfde voorwaardelijke machtiging kan worden gevonden in artikel 33 van verordening (EU) 2015/936 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juni 2015 ‘betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van textielproducten uit bepaalde derde landen, die niet vallen onder bilaterale overeenkomsten, protocollen of andere regelingen, noch onder een andere, bijzondere invoerregeling van de Unie’ en artikel 17 van verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 ‘betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen’.

⁷ HvJ 4 oktober 2024, C-399/22 (GK), *Confédération paysanne*, ECLI:EU:C:2024:839, punt 52.

⁸ Naar luid van dat artikel vormen de bepalingen van de artikelen 34 en 35 van het VWEU, die kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verbieden, “geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”

⁹ De Franse tekst van artikel 3, § 1, van het voorstel moet worden aangevuld voor wat betreft de mensenrechten.

des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale; (...)

Les États membres informent la Commission des mesures ou des formalités qu'ils prévoient d'introduire ou de modifier conformément au premier alinéa.

En cas d'extrême urgence, les mesures ou formalités nationales en question sont communiquées à la Commission dès leur adoption”⁶.

Selon la Cour de justice, cette disposition “permet, pour des raisons comparables à celles visées à l'article 36 du TFUE en ce qui concerne l'aspect interne du marché unique (...), d'interférer avec la liberté des importations dans l'Union prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement de base sur les sauvegardes”⁷.

5.2.1. Les développements de la proposition exposent que le respect du droit international, y compris le droit humanitaire, peut porter atteinte à la “moralité publique” et à “l'ordre public” au sens de l'article 24, paragraphe 2, a), du règlement (UE) 2015/478, et de l'article 36 du TFUE⁸, en ce qui concerne l'interdiction d'importations provenant d'un autre État membre.

Dès lors que ces notions procurent une base, respectivement, pour les dérogations nationales à la politique commerciale commune de l'Union européenne et pour les restrictions à la libre circulation entre les États membres, elles doivent en principe être expliquées de manière restrictive.

5.2.2. Conformément à l'article 3, § 1^{er}, de la proposition, les mesures proposées sont limitées aux produits provenant de territoires occupés et dont la production ou la fourniture résulte de situations nées de violations graves du droit international humanitaire et des droits humains⁹. L'article 2, 5^o, de

⁶ La même habilitation conditionnelle peut être trouvée dans l'article 33 du règlement (UE) 2015/936 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2015 ‘relatif au régime commun applicable aux importations de produits textiles en provenance de certains pays tiers non couverts par des accords, protocoles ou autres arrangements bilatéraux, ou par d'autres régimes d'importation spécifiques de l'Union’ et dans l'article 17 du règlement (UE) 2015/755 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 ‘relatif au régime commun applicable aux importations de certains pays tiers’.

⁷ C.J.U.E., 4 octobre 2024, C-399/22 (GC), *Confédération paysanne*, ECLI:EU:C:2024:839, point 52.

⁸ Aux termes de cet article, les dispositions des articles 34 et 35 du TFUE, qui interdisent les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que les mesures d'effet équivalent entre les États membres, “ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres”.

⁹ Le texte français de l'article 3, § 1^{er}, de la proposition doit être complété en ce qui concerne les droits humains.

schending” wordt in artikel 2, 5°, van het voorstel gedefinieerd als een *flagrant* of *systematisch* niet-nakomen van de regels van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten door de verantwoordelijke bezettende mogendheid.

De kwalificatie van een dergelijke invoer, in België, als een aantasting van de openbare zeden of de openbare orde kan op het eerste gezicht worden aanvaard. Gelet op de keuze van de indieners van het voorstel om de concretisering van “situaties die zijn ontstaan uit ernstige schendingen” in artikel 6 van het voorstel op te dragen aan de Koning, zal de Koning bij de uitvoering van de aan te nemen wet niettemin moeten waken over de pertinentie van een verbod op het verhandelen van goederen in het licht van de doelstelling van de bescherming van de openbare zeden en de openbare orde.¹⁰

5.2.3. Daarnaast moet worden nagegaan of de regeling niet verder gaat dan noodzakelijk om de voormelde doelstelling te bereiken en geen middel vormt tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten.¹¹ In de toelichting bij het voorstel wordt aangevoerd dat aan die vereiste voldaan is om de volgende redenen:

“Er is geen alternatieve en minder handelsbeperkende maatregel die deze doelstellingen en waarden op gelijkwaardige wijze kan bevorderen. Een etiketteringsregeling, zoals die welke bijvoorbeeld geldt voor producten en diensten die afkomstig zijn uit de Israëlische nederzettingen in bezette gebieden, maakt handel met de nederzettingen mogelijk en zorgt er dus zo voor dat zij kunnen blijven bestaan. Een correcte etikettering garandeert dus niet dat de grondrechten van de bezette volkeren worden geëerbiedigd en dat zij een geweldloos leven kunnen leiden. Bovendien kan de naleving door een staat van zijn internationale verplichtingen inzake handhaving, niet-erkenning en niet-bijstand *in fine* niet afhangen van de keuze van de Belgische consument, ook al is deze correct geïnformeerd over de herkomst van producten en diensten.

Ten slotte, aangezien de producten en diensten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft niet essentieel zijn voor de

la proposition définit une “violation grave” comme un manquement *flagrant* ou *systématique* à l’exécution des règles du droit humanitaire international ou des droits humains dans le chef de la puissance occupante responsable.

À première vue, il peut être admis de qualifier de telles importations, en Belgique, d’atteinte à la moralité publique ou à l’ordre public. Compte tenu du choix des auteurs de la proposition, à l’article 6 de la proposition, de confier au Roi la concrétisation de “situations nées de violations graves”, le Roi devra néanmoins veiller, lors de la mise en œuvre de la loi à adopter, à la pertinence d’une interdiction de commercialisation de biens au regard de l’objectif de protection de la moralité publique et de l’ordre public¹⁰.

5.2.3. Par ailleurs, il y a lieu de vérifier si le régime ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l’objectif précité et ne constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres¹¹. Les développements de la proposition avancent qu’il est satisfait à cette exigence pour les motifs suivants:

“Il n’existe aucune autre mesure moins restrictive pour le commerce permettant de promouvoir, de manière équivalente, ces objectifs et ces valeurs. Le système d’étiquetage appliqué, par exemple, aux produits et services venant des colonies israéliennes situées dans les territoires occupés, permet de commercer avec ces colonies et donc de perpétuer ce commerce. Un étiquetage correct ne garantit dès lors pas que les droits fondamentaux des peuples dont les territoires sont occupés sont respectés et qu’ils peuvent mener une vie exempte de violence. En outre, le respect par l’État de ses obligations internationales en matière de contrôle, de non-reconnaissance et de non-assistance ne doit pas dépendre, *in fine*, des choix du consommateur belge, même si ce dernier est correctement informé de l’origine des produits et des services.

Enfin, dès lors que les produits et les services visés par la présente proposition de loi ne sont pas essentiels pour les

¹⁰ Artikel 6, § 3, van het voorstel legt de Koning daarbij reeds op rekening te houden met een aantal parameters, namelijk met (1°) besluiten, vonnissen, arresten en adviezen van internationale en Europese jurisdicties, met name het Internationaal Gerechtshof, het Internationaal Strafhof, het Hof van Justitie van de Europese Unie, en (2°) besluiten, resoluties en verslagen van internationale instellingen en organisaties, zoals die van de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering en de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, en van de Hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

¹¹ Zie adv.RvS 74.216/1 van 10 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2024 ‘tot wijziging van de wet van 28 juli 1981 houdende de goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’, opmerking 3.3.2; vgl. HvJ 15 juni 1999, C-394/97, *Heinonen*, ECLI:EU:C:1999:308, punten 35-45; HvJ 14 januari 1997, C-124/95, *Centro-Com*, ECLI:EU:C:1997:8, punt 51; HvJ 17 oktober 1995, C-70/94, *Werner*, ECLI:EU:C:1995:328, punten 24-29.

¹⁰ L’article 6, § 3, de la proposition impose déjà au Roi dans ce cadre de prendre en compte un certain nombre de paramètres, à savoir (1°) les décisions, jugements, arrêts et avis des juridictions internationales et européennes, notamment de la Cour internationale de Justice, de la Cour pénale internationale, de la Cour de justice de l’Union européenne; et (2°) les décisions, résolutions et rapports des instances et organisations internationales, tels que ceux du Conseil de sécurité, de l’Assemblée générale et du Conseil des droits humains des Nations Unies, et du Haut représentant de l’Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité.

¹¹ Voir l’avis C.E. 74.216/1 du 10 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2024 ‘modifiant la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction, et des annexes faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l’Amendement à la Convention adopté à Bonn le 22 juin 1979’, observation 3.3.2; comp. C.J.U.E., 15 juin 1999, C-394/97, *Heinonen*, ECLI:EU:C:1999:308, points 35-45; C.J.U.E., 14 janvier 1997, C-124/95, *Centro-Com*, ECLI:EU:C:1997:8, point 51; C.J.U.E., 17 octobre 1995, C-70/94, *Werner*, ECLI:EU:C:1995:328, points 24-29.

Belgische consumenten, wegen de 'kosten' in termen van schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten veel zwaarder dan het marginale voordeel voor deze consumenten."

De toelichting wijst ook op het volgende:

"Dit wetsvoorstel kan niet worden beschouwd als een willekeurige of verkapte discriminatie, omdat het op dezelfde manier van toepassing is op alle producten en diensten die voortvloeien uit situaties, ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten, in bezette gebieden. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen deze producten en diensten en die welke niet afkomstig zijn uit een dergelijke context, is gebaseerd op de openbare moraliteit van de Belgische samenleving en op de eerbiediging van het algemeen internationaal en humanitair recht en de mensenrechtenwetgeving. Het is niet ingegeven door protectionistische doelstellingen. Ten slotte zou geen enkele andere, minder handelsbeperkende maatregel hetzelfde resultaat opleveren, namelijk de naleving door België van zijn morele en wettelijke verplichtingen ten aanzien van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten, in bezette gebieden."

Het lijkt niet onredelijk dat de wetgever van oordeel is dat een invoerverbod in bepaalde omstandigheden een noodzakelijke maatregel is om de vooropgestelde doelstelling te realiseren. Ook over het voldoen aan die voorwaarde zal de Koning bij de uitvoering van de aan te nemen wet moeten waken. Daarbij moet in voorkomend geval tevens rekening worden gehouden met specifieke associatie- of handelsakkoorden die tussen de Europese Unie en de geviseerde derde landen van kracht zijn.

5.3. Het voorstel en de maatregelen die de Koning naderhand voornemens zal zijn te nemen moeten, wat de invoer van producten uit derde landen betreft, overeenkomstig artikel 24 van verordening (EU) 2015/478 aan de Europese Commissie worden meegedeeld.

6.1. De voorgestelde regeling is ruimer dan de invoer van producten en viseert eveneens het verrichten van diensten. Ook een regeling van de handel in diensten vanuit derde landen maakt in beginsel onderdeel uit van de gemeenschappelijke handelspolitiek, die behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.¹² Anders dan de indieners van het voorstel

consommateurs belges, les 'coûts' en termes de violations du droit humanitaire international excèdent de loin le gain marginal pour ces consommateurs".

Les développements relèvent également ce qui suit:

"La présente proposition de loi ne peut pas être considérée comme une discrimination arbitraire ou déguisée, dès lors qu'elle s'applique de la même manière à l'ensemble des produits et des services résultant de situations nées de violations graves du droit international humanitaire et des droits humains dans des territoires occupés. La distinction qui est opérée entre ces produits et services et ceux qui ne proviennent pas d'un tel contexte s'appuie sur la moralité publique de la société belge et sur le respect du droit international général et humanitaire, ainsi que de la législation relative aux droits humains. Elle n'est pas dictée par des objectifs protectionnistes. Enfin, aucune autre mesure moins restrictive pour le commerce ne fournirait le même résultat, à savoir le respect par la Belgique de ses obligations morales et légales face à des violations graves du droit international humanitaire et des droits humains dans des territoires occupés".

Il ne paraît pas déraisonnable que le législateur estime qu'une interdiction d'importation est, dans certaines circonstances, une mesure nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi. Lors de la mise en œuvre de la loi à adopter, le Roi devra veiller à respecter cette condition également. En outre, il faudra, le cas échéant, aussi tenir compte des accords d'association ou des accords commerciaux spécifiques en vigueur entre l'Union européenne et les pays tiers visés.

5.3. La proposition et les mesures que le Roi envisagera d'adopter par la suite devront, en ce qui concerne l'importation de produits en provenance de pays tiers, être notifiées à la Commission européenne conformément à l'article 24 du règlement (UE) 2015/478.

6.1. Le régime proposé va au-delà de l'importation de produits et vise également la prestation de services. Le règlement du commerce des services en provenance de pays tiers fait en principe aussi partie de la politique commerciale commune, qui relève de la compétence exclusive de l'Union européenne¹². Toutefois, contrairement à ce que semblent supposer les

¹² Zie HvJ 16 mei 2017, advies 2/15, *Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Singapore*, ECLI:EU:C:2017:376, punten 33-37; LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Intersentia, 2023, 314-315.

¹² Voir 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, points 33-37; LENAERTS, K. et VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Intersentia, 2023, pp. 314-315.

lijken te veronderstellen, is verordening (EU) 2015/478 daarop echter niet van toepassing,¹³ zodat die verordening niet kan gelden als machtiging voor de lidstaten om op te treden in de zin van artikel 2, lid 1, van het VWEU.

6.2. De voorgestelde regeling kan in beginsel elke mogelijke dienstverrichting betreffen. In dat verband merkt de Raad van State op dat de Koning, in het kader van de voorbereiding van de in artikel 6 van het voorstel bedoelde uitvoeringsmaatregelen, zal moeten nagaan of aan het Unierecht een machtiging om op te treden kan worden ontleend, rekening houdend met reeds met de betrokken derde landen gesloten overeenkomsten. Op dat punt moet de afdeling Wetgeving een voorbehoud maken.

6.3. In zoverre ook het verrichten van een in artikel 3 van het voorstel bedoelde dienst, geleverd vanuit een andere lidstaat, wordt gevisieerd, moet een verbod in beginsel op grond van artikel 62, *juncto* artikel 52, lid 1, van het VWEU,¹⁴ kunnen worden gerechtvaardigd in het licht van de openbare orde. In dat verband verwijst de Raad van State naar opmerking 5.2.

7. In het licht van het voorgaande verdient het aanbeveling om over de voorgestelde regeling overleg te plegen met de Europese Commissie.

B. Het gelijkheidsbeginsel

8. In artikel 3, § 1, van het voorstel wordt geopteerd voor een algemeen geformuleerd verbod op het verhandelen van producten en diensten die afkomstig zijn uit bezette gebieden en waarvan de productie of levering voortvloeit uit situaties ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten.¹⁵

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid

auteurs de la proposition, le règlement (UE) 2015/478 ne s'y applique pas¹³, si bien que ce règlement ne peut pas servir d'habilitation aux États membres à agir, au sens de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE.

6.2. Le régime proposé peut en principe concerner toute prestation de service potentielle. À cet égard, le Conseil d'État observe que dans le cadre de la préparation des mesures d'exécution visées à l'article 6 de la proposition, le Roi devra vérifier si une habilitation à agir peut être tirée du droit de l'Union européenne, compte tenu des accords déjà conclus avec les pays tiers concernés. La section de législation doit formuler une réserve sur ce point.

6.3. Dans la mesure où il s'agit également de la prestation d'un service, tel qu'il est visé à l'article 3 de la proposition, fourni à partir d'un autre État membre, une interdiction doit en principe pouvoir être justifiée au regard de l'ordre public, sur la base de l'article 62, combiné avec l'article 52, paragraphe 1, du TFUE¹⁴. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à l'observation 5.2.

7. À la lumière de ce qui précède, il est recommandé de consulter la Commission européenne à propos du régime proposé.

B. Le principe d'égalité

8. À l'article 3, § 1^{er}, de la proposition, le choix s'est porté sur une interdiction générale de commercialisation de produits et de services provenant de territoires occupés et dont la production ou la fourniture résulte de situations nées de violations graves du droit international humanitaire et des droits humains¹⁵.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé

¹³ Artikel 1, lid 1, bepaalt dat de verordening in beginsel van toepassing is op de invoer van "producten" van oorsprong uit derde landen. De in de verordening opgenomen mechanismen zijn ontworpen voor de handel in goederen. In de overwegingen wordt daarnaast uitsluitend verwezen naar de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel ("GATT") en de Overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen, een van de sectorovereenkomsten die samen met de GATT deel uitmaken van de Multilaterale Overeenkomst inzake de handel in goederen. De handel in diensten, die het voorwerp uitmaakt van de Algemene Overeenkomst inzake de Handel in Diensten ("GATS"), blijft onvermeld.

¹⁴ Naar luid van die artikelen doet het vrij verrichten van diensten binnen de Unie niet af aan de toepasselijkheid van nationale bepalingen die "uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn."

¹⁵ Dat algemeen verbod moet weliswaar door de Koning worden geconcretiseerd (artikel 6).

¹³ L'article 1^{er}, paragraphe 1, prévoit que le règlement s'applique en principe aux importations des "produits" originaires des pays tiers. Les mécanismes inscrits dans le règlement ont été conçus pour le commerce de marchandises. Les considérants renvoient par ailleurs exclusivement à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ("GATT") et à l'accord sur les sauvegardes, l'un des accords sectoriels qui, avec le GATT, forment l'accord multilatéral sur le commerce des marchandises. Le commerce des services, qui fait l'objet de l'accord général sur le commerce des services ("GATS"), n'est pas mentionné.

¹⁴ Conformément à ces articles, la libre prestation des services au sein de l'Union ne préjuge pas l'applicabilité des dispositions nationales qui sont "justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique".

¹⁵ Cette interdiction générale doit certes être concrétisée par le Roi (article 6).

en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De keuze voor een algemeen verbod doet, in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, de vraag rijzen waarom de indieners van het voorstel het toepassingsgebied van de aan te nemen wet beperken tot producten en diensten afkomstig uit een “bezet gebied”. Het komt immers voor dat het het flagrant of systematisch niet-nakomen van de regels van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten, dat aan de basis ligt van bepaalde handel, is dat aanleiding geeft tot een aantasting van de openbare zeden of de openbare orde in België.

De keuze om het toepassingsgebied van de regeling te beperken tot bezette gebieden moet tijdens de parlementaire bespreking bijgevolg nader worden verantwoord.

C. De vrijheid van handel en nijverheid

9. Het ontworpen verbod raakt aan de vrijheid van handel en nijverheid – ook de ‘vrijheid van ondernemen’ genoemd – bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Volgens het Grondwettelijk Hof kan deze vrijheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De vrijheid van ondernemen zou alleen worden geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.¹⁶

Er kan worden aangenomen dat een verbod op het verhandelen van producten en diensten in bepaalde omstandigheden een noodzakelijke en evenredige maatregel is om de doelstelling van het beschermen van de openbare zeden en de openbare orde te realiseren. Net zoals het geval was bij het onderzoek van de overeenstemming van het voorstel met het Europees recht, zal de Koning bij de uitvoering van de aan te nemen wet erover moeten waken dat aan die voorwaarden is voldaan.¹⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

10.1. In artikel 2, 1°, van het voorstel wordt het begrip “bezet gebied” gedefinieerd als “het gebied van een staat of van een

¹⁶ Zie bijvoorbeeld GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34; GwH 2 maart 2023, nr. 33/2023, B.59.5; GwH 22 juni 2023, nr. 101/2023, B.8.3; GwH 20 juli 2023, nr. 114/2023, B.29.2. Zie in dezelfde zin wat artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie betreft, bijvoorbeeld HvJ 6 september 2012, C-544/10, *Deutsches Weintor*, ECLI:EU:C:2012:526, punt 54; HvJ 24 september 2020, C-223/19, *YS*, ECLI:EU:C:2020:753, punt 88.

¹⁷ De Raad van State bedenkt daarbij dat een dergelijke regeling niet alleen consumenten raakt, maar ook invoerders, zodat een maatregel ook in die zin moet worden verantwoord.

lorsqu’il n’existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

À la lumière des principes constitutionnels d’égalité et de non-discrimination, le choix d’une interdiction générale soulève la question de savoir pourquoi les auteurs de la proposition limitent le champ d’application de la loi à adopter aux produits et services provenant d’un “territoire occupé”. Il apparaît en effet que ce qui conduit à une atteinte à la moralité publique ou à l’ordre public en Belgique, c’est le manquement flagrant ou systématique à l’exécution des règles du droit humanitaire international ou des droits humains, qui sous-tend certains commerces.

Le choix de limiter le champ d’application du régime aux territoires occupés devra par conséquent être justifié plus en détail lors des travaux préparatoires.

C. La liberté du commerce et de l’industrie

9. L’interdiction en projet touche à la liberté de commerce et d’industrie – également appelée ‘liberté d’entreprendre’ – visée à l’article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ et à l’article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Selon la Cour constitutionnelle, cette liberté ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l’activité économique des personnes et des entreprises. La liberté d’entreprendre ne serait violée que si elle était limitée sans qu’existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi¹⁶.

Il peut être admis qu’une interdiction de la commercialisation de produits et de services constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans certaines circonstances afin d’atteindre l’objectif de protection de la moralité publique et de l’ordre public. Comme c’était le cas pour l’examen de la conformité de la proposition avec le droit européen, le Roi devra veiller, lors de la mise en œuvre de la loi à adopter, à ce que ces conditions soient remplies¹⁷.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

10.1. L’article 2, 1°, de la proposition définit la notion de “territoire occupé” comme “le territoire d’un État ou d’un

¹⁶ Voir, par exemple, C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34; C.C., 2 mars 2023, n° 33/2023, B.59.5; C.C., 22 juin 2023, n° 101/2023, B.8.3; C.C., 20 juillet 2023, n° 114/2023, B.29.2. Voir, dans le même sens, en ce qui concerne l’article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, par exemple C.J.U.E., 6 septembre 2012, C-544/10, *Deutsches Weintor*, ECLI:EU:C:2012:526, point 54; C.J.U.E., 24 septembre 2020, C-223/19, *YS*, ECLI:EU:C:2020:753, point 88.

¹⁷ Le Conseil d’État considère à cet égard qu’un tel dispositif ne touche pas que les consommateurs, mais aussi les importateurs, de sorte qu’une mesure doit être justifiée également dans ce sens.

volk waarvan het zelfbeschikkingsrecht in het internationaal recht is erkend en dat *de facto* onder het gezag van een vreemde mogendheid is geplaatst". In de toelichting wordt daar nog aan toegevoegd dat een grondgebied als bezet wordt beschouwd, "wanneer het zich feitelijk bevindt onder het gezag van het vijandelijk leger."

Daargelaten de vraag die is gerezen in opmerking 8, vraagt de Raad van State zich af of het begrip aldus voldoende duidelijk is afgebakend om de Koning toe te laten om, met toepassing van artikel 6, § 2, van het voorstel en met inachtneming van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, de betrokken gebieden te identificeren. Hij heeft daarbij weliswaar rekening te houden met de elementen opgesomd in artikel 6, § 3, van het voorstel.

10.2. Zoals het begrip "verhandelen" in artikel 2, 2°, van het voorstel thans is omschreven, kan het niet zonder meer worden toegepast op diensten. Zo worden diensten immers niet ingevoerd, maar grensoverschrijdend geleverd. Diensten kunnen ook niet worden vervoerd, bijgehouden of verdeeld zoals goederen. Dat gebrek moet worden verholpen.

10.3. Gevraagd om de relevante bepalingen uit de douanewetgeving aan te duiden op basis waarvan de begrippen "producten" en "diensten" luidens artikel 2, 3° en 4°, van het voorstel zullen worden ingevuld, antwoordde de gemachtigde:

"Het gaat erom te voldoen aan de voorschriften van het douanewetboek van de Unie (Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, PB EU, 10 oktober 2013, L269/1) en andere douanevoorschriften die van toepassing zijn op specifieke producten. In dit wetboek wordt eerder de term 'goederen' ('marchandises') gebruikt, die kan worden beschouwd als equivalent van de term 'producten' of 'goederen' ('biens') in andere Europese en internationale regelgeving of teksten op het gebied van internationale handel. De verwijzing naar het douanewetboek van de Unie is het systeem dat wordt toegepast door de Europese regelgeving inzake beperkende maatregelen ten aanzien van 'goederen van oorsprong uit de Krim en Sebastopol' (Verordening (EU) nr. 692/2014 van de Raad van 23 juni 2014 betreffende beperkingen op de invoer in de Unie van goederen van oorsprong uit de Krim of Sebastopol, als antwoord op de illegale inlijving van de Krim en Sebastopol).

Het begrip 'diensten' moet *mutatis mutandis* worden gedefinieerd overeenkomstig het EU-recht (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt) en de GATS (WTO), en niet overeenkomstig de douanewetgeving in strikte zin. Het wetsvoorstel moet in die zin worden aangepast."

10.4. Een "ernstige schending" is naar luid van artikel 2, 5°, van het voorstel "de schending die een flagrant of systematisch niet-nakomen inhoudt van de regels van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten door de verantwoordelijke bezettende mogendheid".

peuple dont le droit à l'autodétermination est reconnu par le droit international qui est *de facto* placé sous l'autorité d'une puissance étrangère". Les développements ajoutent encore à cet égard qu'un territoire est considéré comme occupé "lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie".

Abstraction faite de la question soulevée à l'observation 8, le Conseil d'État se demande si la notion est ainsi délimitée avec suffisamment de clarté pour permettre au Roi d'identifier les territoires concernés en application de l'article 6, § 2, de la proposition et dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. À cet égard, il doit certes tenir compte des éléments énumérés à l'article 6, § 3, de la proposition.

10.2. La notion de "commercialisation" telle qu'elle est actuellement définie à l'article 2, 2°, de la proposition ne peut s'appliquer telle quelle aux services. Les services ne sont en effet pas importés, mais fournis au-delà des frontières. Les services ne peuvent pas non plus être transportés, conservés ni distribués comme des biens. Il convient de remédier à cette formulation incorrecte.

10.3. Invité à désigner les dispositions pertinentes de la législation douanière sur la base desquelles seront interprétées les notions de "produits" et de "services" selon l'article 2, 3° et 4°, de la proposition, le délégué a répondu comme suit:

"Het gaat erom te voldoen aan de voorschriften van het douanewetboek van de Unie (Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, PB EU, 10 oktober 2013, L269/1) en andere douanevoorschriften die van toepassing zijn op specifieke producten. In dit wetboek wordt eerder de term 'goederen' ('marchandises') gebruikt, die kan worden beschouwd als equivalent van de term 'producten' of 'goederen' ('biens') in andere Europese en internationale regelgeving of teksten op het gebied van internationale handel. De verwijzing naar het douanewetboek van de Unie is het systeem dat wordt toegepast door de Europese regelgeving inzake beperkende maatregelen ten aanzien van 'goederen van oorsprong uit de Krim en Sebastopol' (Verordening (EU) nr. 692/2014 van de Raad van 23 juni 2014 betreffende beperkingen op de invoer in de Unie van goederen van oorsprong uit de Krim of Sebastopol, als antwoord op de illegale inlijving van de Krim en Sebastopol).

Het begrip 'diensten' moet *mutatis mutandis* worden gedefinieerd overeenkomstig het EU-recht (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt) en de GATS (WTO), en niet overeenkomstig de douanewetgeving in strikte zin. Het wetsvoorstel moet in die zin worden aangepast."

10.4. Aux termes de l'article 2, 5°, de la proposition constitue une "violation grave" "toute violation dénotant de la part de la puissance occupante responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution des règles du droit humanitaire international ou des droits humains".

Die definitie verwijst naar schendingen van de regels van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten. In de artikelen 3, § 1, en 6, §§ 2 en 3, van het voorstel wordt vervolgens verwezen naar “ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten”.¹⁸ Dat verschil doet verwarring ontstaan over het al dan niet cumulatief karakter van beide elementen. De tekst van het voorstel moet op dat punt worden verduidelijkt.

Artikel 3

11.1. Artikel 3, § 2, van het voorstel bepaalt dat producten en diensten moeten worden beschouwd als “afkomstig uit de bezette gebieden” wanneer ze, wat producten betreft, “volledig in de bezette gebieden zijn verkregen” of “er hun laatste, ingrijpende en economisch verantwoorde bewerking of verwerking hebben ondergaan in een daartoe ingerichte onderneming, die hetzij tot de fabricage van een nieuw product heeft geleid hetzij een belangrijk fabricagestadium vertegenwoordig[t]”¹⁹ en, wat diensten betreft, wanneer ze “voortvloeien uit een in deze bezette gebieden verrichte activiteit”.

Gevraagd hoe personen kunnen nagaan of een product of dienst daadwerkelijk afkomstig is uit een bezet gebied, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 6, § 2, van de wet bepaalt dat de Koning ‘een lijst van de in artikel 3 bedoelde producten en diensten’ publiceert, ‘raadpleegbaar op de webstek van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie’, zodat de betrokken economische actoren kennis kunnen nemen van de precieze reikwijdte van het verbod. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat het criterium van de territoriale oorsprong van een product relevant blijft voor alle vormen van commercialisering. In dit verband kan *mutatis mutandis* worden verwezen naar het arrest *Psagot* van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 november 2019, waarin de identificatie van producten van oorsprong uit de Israëlische nederzettingen wordt gekoppeld aan het ‘gebied van oorsprong’ of de ‘plaats van herkomst’, gelet op de relevante Europese regels (consumenteninformatie) en refererend naar artikel 60 van het douanewetboek, voor vormen van commercialisering die gericht zijn op de distributie ervan. Dit arrest toont ook aan dat, in een andere juridische context (etikettering van producten), de economische actoren die een product in de handel brengen, een eigen verplichting hebben om de territoriale oorsprong van een product aan te geven.”

Gevraagd hoe, anders dan de oorsprong van een product, de oorsprong van een dienst zal worden bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“De plaats van herkomst van de dienst wordt bepaald overeenkomstig de algemene regels die van toepassing zijn op

¹⁸ Zie voetnoot 9 voor wat betreft de verbetering van de Franse tekst van artikel 3, § 1, van het voorstel.

¹⁹ In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 2, van het voorstel moet worden geschreven “vertegenwoordigt” in plaats van “vertegenwoordigd”.

Cette définition fait référence à des violations des règles du droit humanitaire international ou des droits humains. Plus loin, les articles 3, § 1^{er}, et 6, §§ 2 et 3, de la proposition font respectivement référence à des “violations graves du droit international humanitaire” et des “violations graves du droit international humanitaire et des droits humains”.¹⁸ Cette différence crée une ambiguïté concernant le caractère cumulatif ou non de ces deux éléments. Il convient de préciser le texte de la proposition sur ce point.

Article 3

11.1. L'article 3, § 2, de la proposition dispose que les produits et services doivent être considérés comme “provenant de territoires occupés” si, concernant les produits, ils sont “entièrement obtenus dans des territoires occupés” ou s'ils “y [ont] subi leur dernière transformation ou ouvraison substantielle économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important”¹⁹ et si, concernant les services, ils “découl[ent] d'une activité effectuée dans ces territoires occupés”.

À la question de savoir comment l'on peut vérifier si un produit ou un service provient réellement d'un territoire occupé, le délégué a répondu comme suit:

“Artikel 6, § 2, van de wet bepaalt dat de Koning ‘een lijst van de in artikel 3 bedoelde producten en diensten’ publiceert, ‘raadpleegbaar op de webstek van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie’, zodat de betrokken economische actoren kennis kunnen nemen van de precieze reikwijdte van het verbod. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat het criterium van de territoriale oorsprong van een product relevant blijft voor alle vormen van commercialisering. In dit verband kan *mutatis mutandis* worden verwezen naar het arrest *Psagot* van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 november 2019, waarin de identificatie van producten van oorsprong uit de Israëlische nederzettingen wordt gekoppeld aan het ‘gebied van oorsprong’ of de ‘plaats van herkomst’, gelet op de relevante Europese regels (consumenteninformatie) en refererend naar artikel 60 van het douanewetboek, voor vormen van commercialisering die gericht zijn op de distributie ervan. Dit arrest toont ook aan dat, in een andere juridische context (etikettering van producten), de economische actoren die een product in de handel brengen, een eigen verplichting hebben om de territoriale oorsprong van een product aan te geven.”

À la question de savoir comment – différemment de l'origine d'un produit – l'origine d'un service sera déterminée, le délégué a répondu comme suit:

“De plaats van herkomst van de dienst wordt bepaald overeenkomstig de algemene regels die van toepassing zijn op

¹⁸ Voir note de bas de page 9 en ce qui concerne la correction du texte français de l'article 3, § 1^{er}, de la proposition.

¹⁹ Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 2, de la proposition, on écrit “vertegenwoordigt” au lieu de “vertegenwoordigd”.

grensoverschrijdende internationale handel, met name die van de GATS (WTO). De GATS heeft in dit verband betrekking op diensten ‘vanaf het grondgebied van een Lid[staat]’ (artikel 1, lid 2). De term ‘vanaf’ wordt niet formeel gedefinieerd. Hij verwijst hoofdzakelijk naar de plaats waar de dienstverlener is gevestigd.”

11.2. Dat laatste antwoord staat op gespannen voet met de tekst van artikel 3, § 2, van het voorstel, waar wordt verwezen naar diensten die “voortvloeien uit een in deze bezette gebieden verrichte activiteit”. Bovendien bevat artikel 1, lid 2, van de GATS vier verschillende *modi* om het grensoverschrijdende karakter van dienstverlening en de oorsprong ervan te bepalen.²⁰

In de praktijk zal het alleszins niet altijd eenvoudig vast te stellen zijn of een dienst “voortvloeit uit een in een bezet gebied verrichte activiteit”. Te denken valt aan een dienst die wordt geleverd vanuit een derde land, maar gebruik maakt van infrastructuur of personeel in een bezet gebied, een dienstverlener die statutair gevestigd is buiten het bezette gebied, maar operationeel actief is binnen dat gebied, de situatie waarin slechts een deel van de dienst in het bezette gebied plaatsvindt of de dienst via platforms wordt aangeboden, waarbij de herkomst van de aanbieder niet eenvoudig kan worden achterhaald.

Een oplossing kan erin bestaan om in de tekst van het voorstel te bepalen dat de afkomst uit bezette gebieden in de zin van artikel 3, § 1, van het voorstel, wat diensten betreft, *mutatis mutandis* wordt nagegaan aan de hand van de aanknopingspunten bepaald in de GATS. De Koning zal zich dan, bij het opstellen of bijwerken van de lijst, vermeld in artikel 6, § 2, van het voorstel, op die criteria baseren.

12. Niet alle producten of diensten afkomstig uit een bezet gebied vallen onder het verhandelsverbod. Het gaat enkel om producten of diensten “waarvan de productie en/of levering voortvloeit uit situaties ontstaan uit ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten”. Dat vereist een dubbele causaliteit: er moet sprake zijn van een situatie “ontstaan uit” ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten, maar ook moet het product of de dienst uit die situatie “voortvloeien”.

In sommige complexe hypothesen zal die conclusie niet voor de hand liggen, bijvoorbeeld wanneer ondernemingen veeleer onrechtstreeks profiteren van ernstige schendingen in een bezet gebied. De vraag rijst bijgevolg of die voorwaarden voldoende duidelijk zijn afgebakend om de Koning toe te laten

grensoverschrijdende internationale handel, met name die van de GATS (WTO). De GATS heeft in dit verband betrekking op diensten ‘vanaf het grondgebied van een Lid[staat]’ (artikel 1, lid 2). De term ‘vanaf’ wordt niet formeel gedefinieerd. Hij verwijst hoofdzakelijk naar de plaats waar de dienstverlener is gevestigd.”

11.2. Cette dernière réponse va à l’encontre du texte de l’article 3, § 2, de la proposition, lequel fait référence à des services “découlant d’une activité effectuée dans ces territoires occupés”. L’article 1^{er}, alinéa 2, du GATS prévoit en outre quatre différentes manières de déterminer le caractère transfrontalier de la fourniture de services et l’origine de ceux-ci²⁰.

Dans la pratique, il ne sera en tout cas pas toujours évident d’établir si un service “découl[e] d’une activité effectuée dans ces territoires occupés”. On peut penser à un service fourni depuis un pays tiers mais recourant à des infrastructures ou à du personnel dans un territoire occupé, à un prestataire de services statutairement établi hors du territoire occupé mais opérationnellement actif dans ce territoire, à la situation dans laquelle seule une partie du service est effectuée dans le territoire occupé ou à la situation dans laquelle le service est proposé via une plateforme, ce qui peut rendre difficile l’identification de l’origine du fournisseur.

Une solution peut consister à prévoir dans le texte de la proposition que, en ce qui concerne les services, une origine en provenance de territoires occupés au sens de l’article 3, § 1^{er}, de la proposition, est vérifiée *mutatis mutandis* sur la base des critères de rattachement prévus dans le GATS. Le Roi se basera ensuite sur ces critères pour établir ou tenir à jour la liste mentionnée à l’article 6, § 2, de la proposition.

12. Les produits ou services issus d’un territoire occupé ne sont pas tous soumis à l’interdiction de commercialisation. Ne sont concernés que les produits ou services “dont la production et/ou la fourniture résulte de situations nées de violations graves du droit international humanitaire” et des droits humains. Une double causalité est ainsi requise: non seulement il doit être question d’une situation “née” de violations graves du droit humanitaire international et des droits humains, mais aussi le produit ou service doit “résulter” de cette situation.

Cette conclusion ne sera pas évidente dans certaines hypothèses complexes, par exemple lorsque des entreprises profitent de manière plutôt indirecte de violations graves dans un territoire occupé. Par conséquent, la question se pose de savoir si ces conditions sont assez clairement délimitées pour

²⁰ Die bepaling luidt immers: “De handel in diensten wordt voor de toepassing van deze Overeenkomst gedefinieerd als de verlening van een dienst:

- a) vanaf het grondgebied van een Lid naar het grondgebied van een ander Lid;
- b) binnen het grondgebied van een Lid ten behoeve van de gebruiker van een dienst van een ander Lid;
- c) door een dienstverlener van een Lid, via een commerciële aanwezigheid op het grondgebied van een ander Lid;
- d) door een dienstverlener van een Lid, via de aanwezigheid van natuurlijke personen van een Lid op het grondgebied van een ander Lid.”

²⁰ En effet, cette disposition s’énonce comme suit: “Aux fins du présent accord, le commerce des services est défini comme étant la fourniture d’un service:

- a) en provenance du territoire d’un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre;
- b) sur le territoire d’un Membre à l’intention d’un consommateur de services de tout autre Membre;
- c) par un fournisseur de services d’un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre;
- d) par un fournisseur de services d’un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d’un Membre sur le territoire de tout autre Membre.”

om, met inachtneming van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, de lijsten, vermeld in artikel 6, § 2, van het voorstel, op te stellen en bij te werken. In elk geval zal de Koning over die causaliteit duidelijkheid moeten verschaffen.

Artikel 5

13. Artikel 5, § 1, van het voorstel bepaalt dat inbreuken op de aan te nemen wet en haar uitvoeringsbesluiten kunnen worden onderzocht en vastgesteld door ambtenaren van de grensbewaking en de daartoe door de minister van Economie aangestelde statutaire en contractuele ambtenaren, onverminderd de bevoegdheden van de ambtenaren van de gerechtelijke politie.

Gevraagd wie de “ambtenaren van de grensbewaking” zijn, antwoordde de gemachtigde dat het gaat om de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen. Ter wille van de duidelijkheid wordt in de tekst van het voorstel dan ook het best naar die administratie verwezen.

14. In de mate dat wordt voorzien in een machtiging om ter handhaving van de aan te nemen wet nieuwe ambtenaren aan te stellen, rijst de vraag of hun werkzaamheden reeds afdoende wettelijk geregeld zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. In voorkomend geval zal de wetgever nog in een dergelijke regeling moeten voorzien.²¹

In elk geval moet de delegatie aan de minister van Economie worden vervangen door een delegatie aan de Koning. Een rechtstreekse delegatie van bevoegdheid aan een minister komt immers neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat krachtens artikel 37 van de Grondwet aan de Koning toebehoort als hoofd van de federale uitvoerende macht.

15. Artikel 5, § 2, van het voorstel regelt de onderzoeksbevoegdheden waarover de voormelde ambtenaren (al dan niet onder voorwaarden) beschikken. De vraag rijst of het nodig is om die bevoegdheden met het oog op het handhaven van de aan te nemen wet in de tekst op te sommen, dan wel of die niet kunnen worden ingepast in de op deze ambtenaren reeds van toepassing zijnde regelingen.²²

Artikel 6

16. Artikel 6, § 2, van het voorstel bepaalt dat de Koning een bijgewerkte lijst bijhoudt van situaties, ontstaan uit ernstige

²¹ De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 22 van de Grondwet, bij wet worden geregeld, en dus niet door de Koning of de bevoegde minister voor het eerst kunnen worden geregeld.

²² De toelichting bij het artikel vermeldt dat het niet afwijkt “van de regels van gemeen recht betreffende de algemene onderzoeksbevoegdheid die aan de ambtenaren van de geïntegreerde politie en de agenten van de gerechtelijke politie is toegekend”.

permettre au Roi d'établir et de tenir à jour les listes mentionnées à l'article 6, § 2, de la proposition, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Le Roi devra en tout cas clarifier cette causalité.

Article 5

13. L'article 5, § 1^{er}, de la proposition dispose que les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières et les fonctionnaires statutaires et contractuels désignés à cet effet par le ministre de l'Économie peuvent examiner et constater les infractions à la loi à adopter et à ses arrêtés d'exécution, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire.

À la question de savoir qui sont les “fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières”, le délégué a répondu qu'il s'agit des agents de l'Administration des douanes et accises. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait faire référence à cette administration dans le texte de la proposition.

14. Dans la mesure où est prévue une habilitation pour la désignation de nouveaux fonctionnaires en vue de faire respecter la loi à adopter, la question se pose de savoir si leurs activités sont déjà réglées adéquatement par la loi, par exemple en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel. Le cas échéant, le législateur devra encore prévoir pareil dispositif²¹.

La délégation au ministre de l'Économie doit en tous cas être remplacée par une délégation au Roi. Une délégation directe de pouvoirs à un ministre signifierait en effet que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral en vertu de l'article 37 de la Constitution.

15. L'article 5, § 2, de la proposition règle les compétences d'enquête dont disposent (éventuellement sous conditions) les fonctionnaires précités. La question se pose de savoir s'il est nécessaire d'énumérer dans le texte ces compétences visant à garantir le respect de la loi à adopter, ou si celles-ci ne pourraient pas être encadrées dans les régimes déjà applicables à ces fonctionnaires²².

Article 6

16. L'article 6, § 2, de la proposition prévoit que le Roi établit et tient à jour une liste des situations nées de violations

²¹ La section de législation rappelle que, conformément au principe de légalité contenu à l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel sont réglés par la loi et ne peuvent donc pas être réglés pour la première fois par le Roi ou le ministre compétent.

²² Les développements de l'article mentionnent que celui-ci ne déroge pas “aux règles du droit commun relatives à la compétence générale d'enquête conférée aux fonctionnaires de la police intégrée et aux agents de la police judiciaire”.

schendingen van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten, in bezette gebieden, evenals een lijst van niet te verhandelen producten en diensten voor elk van de bezette gebieden. Volgens artikel 4 van het voorstel wordt de overtreding van het handelingsverbod strafrechtelijk gesanctioneerd.

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken vereist onder meer dat een strafbepaling wordt geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.²³

Onder meer rekening houdend met wat werd vastgesteld in de opmerkingen 11 en 12, zal de Koning erover moeten waken dat de vaststelling van de voormelde lijsten zodanig gebeurt dat het voor de geadresseerden van de regeling duidelijk is welke transacties verboden zijn.

17. Zoals artikel 6, § 2, van het voorstel nu is geformuleerd, kan het ten onrechte de indruk wekken dat de door de Koning vast te stellen en bij te werken lijsten niet zouden moeten worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat die bekendmaking wel degelijk is vereist, dient de verplichting tot bekendmaking van die lijsten op de website van de betrokken federale overheidsdienst te worden onderscheiden van de opdracht aan de Koning om die lijsten vast te stellen.

18. Gevraagd wat het lot is van producten of diensten die worden “verhandeld” op het ogenblik dat de lijst wordt aangepast, antwoordde de gemachtigde:

“Dit is een kwestie die concreet door de Koning kan worden geregeld bij de vaststelling van een specifieke verbodsmaatregel, met inachtneming van het beginsel van niet-retroactiviteit. Er kan met name een bepaalde termijn voor de inwerkingtreding worden vastgesteld, met een overgangsregeling voor goederen die al op de markt zijn gebracht.”

Bij het uitvaardigen van de lijst met niet te verhandelen producten en diensten zal de Koning in een aangepaste overgangsregeling moeten voorzien.

Artikel 8

19. Het is niet duidelijk of het daadwerkelijk de bedoeling is om zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers als de Senaat te informeren over de genomen uitvoeringsmaatregelen. Als enkel de voorlichting van de Kamer wordt beoogd, moet

²³ Vaste rechtspraak van het GwH: zie o.m. GwH 7 mei 2020, nr. 63/2020, B.8.2; GwH 24 september 2020, nr. 122/2020, B.20.2; GwH 22 december 2022, nr. 170/2022, B.5.2.

graves du droit international humanitaire et des droits humains dans des territoires occupés, ainsi qu’une liste des produits et services interdits à la commercialisation pour chacun des territoires occupés. Selon l’article 4 de la proposition, l’infraction à l’interdiction de commercialisation est sanctionnée pénalement.

Le principe de légalité en matière pénale exige notamment qu’une disposition pénale soit formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d’une part, que celui 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’appréciation²³.

Compte tenu, notamment, de ce qui a été établi aux observations 11 et 12, le Roi devra veiller à ce que les listes précitées soient établies de telle sorte que les destinataires du dispositif sachent clairement quelles transactions sont interdites.

17. Tel qu’il est actuellement formulé, l’article 6, § 2, de la proposition peut donner erronément à penser que les listes que le Roi établit et tient à jour ne devraient pas être publiées au *Moniteur belge*. Afin de ne laisser subsister aucun doute quant au fait que cette publication est bel et bien requise, il convient de distinguer l’obligation de publication de ces listes sur le site web du service public fédéral concerné et la mission confiée au Roi d’établir ces listes.

18. À la question de savoir ce qu’il advient des produits ou services “commercialisés” au moment de l’adaptation de la liste, le délégué a répondu:

“Dit is een kwestie die concreet door de Koning kan worden geregeld bij de vaststelling van een specifieke verbodsmaatregel, met inachtneming van het beginsel van niet-retroactiviteit. Er kan met name een bepaalde termijn voor de inwerkingtreding worden vastgesteld, met een overgangsregeling voor goederen die al op de markt zijn gebracht.”

Le Roi devra prévoir un régime transitoire adapté lors de l’établissement de la liste des produits et services interdits à la commercialisation.

Article 8

19. On n’aperçoit pas si l’intention est effectivement d’informer tant la Chambre des représentants que le Sénat des mesures d’exécution prises. Si l’on vise uniquement à informer la Chambre des représentants, on écrira “La Chambre

²³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment: C.C., 7 mai 2020, n° 63/2020, B.8.2; C.C., 24 septembre 2020, n° 122/2020, B.20.2; C.C., 22 décembre 2022, n° 170/2022, B.5.2.

worden geschreven “De Kamer van volksvertegenwoordigers wordt” in plaats van “De Wetgevende Kamers worden”.

De griffier,

Wim GEURTS

De voorzitter,

Wouter PAS

des représentants est informée” au lieu de “Les Chambres législatives sont informées”.

Le greffier,

Wim GEURTS

Le président,

Wouter PAS