

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

17 juillet 2019

PROPOSITION DE LOI**réglant la participation de dirigeants
étrangers à des activités politiques menées
en Belgique**

(déposée par M. Peter De Roover)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

BUITENGEWONE ZITTING 2019

17 juli 2019

WETSVOORSTEL**tot regeling van de deelname van buitenlandse
gezagsdragers aan politieke
activiteiten in België**

(ingediend door de heer Peter De Roover)

RÉSUMÉ

Pour éviter que des dirigeants étrangers n'importent des conflits politiques étrangers, ne perturbent la cohésion sociale en Belgique, ne mettent en péril les droits de l'homme ou ne lancent des appels en ce sens, cette proposition de loi oblige ces personnes à demander préalablement l'autorisation du gouvernement belge lorsqu'elles souhaitent prendre part à des activités politiques relatives à l'État dont elles sont ressortissantes. Cette autorisation préalable ne s'applique pas aux chefs d'État et de gouvernement et aux membres de gouvernements d'États membres de l'Union européenne.

SAMENVATTING

Om te vermijden dat zij buitenlandse politieke conflicten bij ons zouden importeren, het samenleven tussen bevolkingsgroepen in België bemoeilijken of mensenrechten in het gedrang brengen of daartoe oproepen, verplicht dit wetsvoorstel buitenlandse gezagsdragers om voorafgaandelijk toestemming te vragen aan de Belgische regering wanneer zij in België wensen deel te nemen aan politieke activiteiten die gerelateerd zijn aan hun staat. Een voorafgaandelijke toestemming is niet vereist voor staatshoofden, regeringsleiders en regeringsleden van lidstaten van de Europese Unie.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 2468/001.

La présente proposition vise à éviter que des chefs d'État, des chefs de gouvernement ou des membres de gouvernements étrangers prennent part, sur le territoire belge, à des activités politiques ou autres relatives à l'État dont ils sont ressortissants, activités qui auraient pour effet d'importer, directement ou indirectement, des conflits politiques étrangers dans notre pays, de perturber la cohésion sociale en Belgique, de menacer les droits de l'homme ou de lancer des appels en ce sens, en obligeant ces représentants politiques à demander l'autorisation préalable du gouvernement belge lorsqu'ils souhaitent mener de telles activités.

Par souci d'exhaustivité, rappelons que l'article 17 de la CEDH prévoit qu'aucune des dispositions de cette Convention ne peut être invoquée pour des actes ou des activités "visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention".

Il est évident que des mesures restrictives peuvent d'ores et déjà être prises pour maintenir l'ordre public et que celles-ci restent bien sûr en vigueur. À cet égard, le droit international doit fournir le cadre dans lequel inscrire la réglementation proposée en l'espèce.

Les relations avec des chefs d'État et de gouvernement et les membres de gouvernements étrangers sont régies par le droit international, notamment:

- le principe de l'égalité souveraine entre États, tel qu'inscrit à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Charte des Nations unies du 26 juin 1945;

- le principe de non-intervention dans les affaires internes consacré à l'article 2, alinéa 7, de la Charte des Nations unies du 26 juin 1945;

- la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques;

- les privilèges et immunités, notamment garantis par la Convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 2468/001.

Dit voorstel wil de mogelijkheid scheppen te vermijden dat buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en regeringsleden door op het Belgische grondgebied deel te nemen aan politieke of andere activiteiten die gerelateerd zijn aan de Staat waartoe het betrokken staatshoofd, regeringsleider of regeringslid behoort, direct of indirect buitenlandse politieke conflicten bij ons zouden importeren, het samenleven tussen bevolkingsgroepen in België bemoeilijken, mensenrechten in het gedrang brengen of daartoe oproepen door de verplichting op te leggen aan genoemde gezagsdragers om voorafgaandelijk toestemming te vragen aan de Belgische regering wanneer zij wensen deel te nemen aan dergelijke activiteiten.

Er weze voor de volledigheid aan herinnerd dat artikel 17 van het EVRM voorziet dat geen bepalingen uit dat Verdrag kunnen worden ingeroepen voor activiteiten of daden "met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien".

Uiteraard kunnen met het oog op de openbare orde reeds beperkende maatregelen genomen worden en die blijven vanzelfsprekend van kracht. Het kader van het internationale recht moet het sjabloon vormen waarbinnen de hier voorgestelde regeling past.

De betrekkingen met buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en regeringsleden worden geregeld door het internationaal recht, inzonderheid:

- het beginsel van de soevereine gelijkheid van Staten, zoals bepaald in artikel 2, lid 1, van het Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945;

- het beginsel van niet-inmenging in interne aangelegenheden zoals bepaald artikel 2, lid 7, van het Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945;

- het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer;

- de voorrechten en immunititeiten, zoals onder meer gewaarborgd door het Verdrag van New York van 14 december 1973 inzake de voorkoming en bestrafing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen,

compris les agents diplomatiques et par le droit international coutumier.

Il importe de souligner qu'en vertu de la réglementation internationale et nationale en vigueur, le gouvernement fédéral peut, aujourd'hui déjà, refuser l'accès à son territoire à des chefs d'État et de gouvernement étrangers et à des ministres des Affaires étrangères.

Les chefs d'État et de gouvernement étrangers et les ministres des Affaires étrangères ne peuvent se rendre sur le territoire d'un autre État souverain qu'à condition que ce dernier en ait connaissance et ait également délivré une autorisation à cet effet. En tout état de cause, ces dirigeants politiques bénéficient, lorsqu'ils pénètrent sur le territoire d'un autre État, de privilèges, d'immunité et d'une inviolabilité.

C'est en raison de ces privilèges et de ces immunités que le pays d'accueil a des obligations particulières à l'égard du chef de l'État, du chef du gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères, notamment en vertu de l'article 1^{er} de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973. C'est notamment pour ces raisons que ces personnes jouissant d'une protection internationale doivent être autorisées à pénétrer sur le territoire d'un autre État.

Les règles de droit applicables à cet égard ont été rappelées dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 octobre 2012, dans l'affaire (C-364/10) opposant la Hongrie à la Slovaquie. Dans cet arrêt, la Cour estime que le gouvernement slovaque n'était pas tenu d'autoriser le président hongrois à accéder à son territoire afin de participer à la cérémonie d'inauguration d'une statue de saint Étienne à une date symbolique.

La Cour a alors estimé que certaines limitations pouvaient être imposées au président hongrois, en ce qui concerne son droit à la libre circulation, dès lors que sa position particulière est assortie de privilèges et d'immunités, en conséquence de quoi il ne pouvait pas accéder au territoire d'un autre État membre dans les mêmes conditions que les citoyens ordinaires. Bien que le président hongrois soit de nationalité hongroise et qu'il ait ainsi la qualité de citoyen de l'Union européenne, des limitations pouvaient néanmoins lui être imposées. Ce raisonnement s'applique *a fortiori* aux chefs d'État et de gouvernement des autres États non membres de l'Union européenne.

met inbegrip van diplomaten en het internationaal gewoonterecht.

Het is van belang om aan te stippen dat ingevolge de geldende internationale en nationale regelgeving de federale regering vandaag reeds de toegang tot het grondgebied van, minstens, buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken kan weigeren.

Buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken mogen zich slechts op het grondgebied van een andere soevereine Staat begeven indien deze daarvan op de hoogte is en bovendien de toestemming heeft verleend. In ieder geval genieten zij immers voorrechten, immuniteiten en onschendbaarheid wanneer zij het grondgebied van een andere staat betreden.

Het is omwille van deze voorrechten en immuniteiten dat het gastland bijzondere verplichtingen heeft jegens het staatshoofd, regeringsleider of minister van buitenlandse zaken, onder meer op grond van artikel 1 van het Verdrag van New York van 14 december 1973 inzake de voorkoming en bestrafing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten. Onder meer om deze redenen dienen deze internationaal beschermde personen de toestemming te krijgen om het grondgebied van een andere staat te betreden. Uiteraard kan deze toestemming ook op elk moment worden ingetrokken.

De toepasselijke rechtsregels ter zake werden in herinnering gebracht door het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 oktober 2012 in een zaak (C-364/10) aanhangig gemaakt door Hongarije tegen Slovaakse. Het Hof heeft in zijn arrest geoordeeld dat de Slovaakse regering niet verplicht was om de Hongaarse president toegang te verstrekken tot haar grondgebied om deel te kunnen nemen aan de onthullingsceremonie van een standbeeld van Sint-Stefanus op een symbolische datum.

Het Hof heeft toen gesteld dat aan de president beperkingen konden worden opgelegd met betrekking tot zijn recht van vrij verkeer, omwille van het feit dat zijn bijzondere positie gepaard gaat met voorrechten en immunititeiten. Om die reden had hij niet onder dezelfde voorwaarden als een gewone burger toegang tot het grondgebied van een andere lidstaat. Hoewel de president het Hongaars staatsburgerschap heeft en dus ook de hoedanigheid van burger van de Europese Unie geniet, konden alsnog beperkingen worden opgelegd. Dezelfde redenering geldt *a fortiori* voor staatshoofden en regeringsleden van andere Staten die geen lid zijn van de Europese Unie.

La présente proposition vise à clarifier la réglementation. En vertu du principe d'égalité souveraine des États et de l'interdiction d'ingérence dans les affaires intérieures, il peut être imposé aux chefs d'État étrangers, aux chefs de gouvernement, ainsi qu'à d'autres membres du gouvernement d'obtenir une autorisation préalable s'ils souhaitent participer à des activités politiques sur le territoire de la Belgique.

Dans un récent arrêt (*Bundesverfassungsgericht*, 2 BvR 483/17, 8 mars 2017), la Cour constitutionnelle allemande a encore rappelé que, conformément au droit international, les chefs d'État et les membres de gouvernements n'ont pas le droit d'accéder au territoire d'autres États, mais qu'il leur faut à cet effet un accord explicite ou, à tout le moins, implicite du gouvernement. Cet accord est une décision prise dans le cadre de la politique étrangère de l'État accréditaire, régie par le droit international, en particulier par le principe de l'égalité souveraine des États, prévue à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Charte des Nations unies.

L'article 167 de la Constitution dispose que le Roi dirige les relations internationales. Aussi le gouvernement fédéral doit-il pouvoir décider si un chef d'État ou un membre d'un gouvernement étranger peut prendre part à des activités politiques sur le territoire belge. Les chefs d'État et membres de gouvernements sont tenus de se conformer à la décision prise par le gouvernement fédéral, et ce, notamment en vertu:

— de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, dont l'article 41 dispose plus particulièrement que: "Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État.";

— du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, prévu à l'article 2, alinéa 7, de la Charte des Nations unies du 26 juin 1945.

Par activités politiques, on entend en particulier toutes les occupations sous la forme de participation à des activités liées à des élections, à quelque niveau que ce soit, ou à des référendums nationaux, telles que notamment la participation à des campagnes, meetings ou congrès politiques organisés dans ce cadre. La simple expression d'une conviction politique n'est pas considérée comme une activité politique, à moins qu'elle ne soit formulée dans le cadre précité.

Le champ d'application de la présente proposition de loi est limité aux activités politiques en lien avec l'État

Dit voorstel beoogt de regelgeving te verduidelijken. Ingevolge het beginsel van de soevereine gelijkheid van Staten en het verbod op inmenging in interne aangelegenheden kan men aan buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders maar ook aan andere regeringsleden opleggen dat zij een voorafgaandelijke toestemming moeten krijgen indien zij wensen deel te nemen aan politieke activiteiten op Belgisch grondgebied.

Het Duitse Grondwettelijke Hof herinnerde er in een recent arrest (*Bundesverfassungsgericht*, 2 BvR 483/17, 8 maart 2017) nog aan dat staatshoofden en regeringsleden volgens het internationaal recht geen recht tot toegang hebben tot het grondgebied van andere Staten, maar dat zij een expliciete of minstens impliciete toestemming nodig hebben van de regering. Deze toestemming is een beslissing in het kader van het buitenlands beleid van de ontvangstaar dat geregeld wordt door het internationaal recht, inzonderheid het beginsel van de soevereine gelijkheid van Staten, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid van het Handvest van de Verenigde Naties.

Krachtens artikel 167 van de Grondwet heeft de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen. De federale regering moet dan ook kunnen beslissen of een buitenlands staatshoofd of regeringslid mag deelnemen aan politieke activiteiten op het Belgisch grondgebied. De staatshoofden en regeringsleden zijn gehouden om zich te schikken naar de beslissing van de federale regering, dit onder meer ingevolge:

— het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake het diplomatiek verkeer. Artikel 41 van dat verdrag bepaalt in het bijzonder: "Ongeacht hun voorrechten en immunititeiten is het de plicht van alle personen die deze voorrechten en immunititeiten genieten de wetten en regelingen van de ontvangende Staat te eerbiedigen. Zij hebben ook de plicht zich niet in te laten met de binnenlandse aangelegenheden van die Staat.";

— het beginsel van niet-inmenging in interne aangelegenheden zoals bepaald artikel 2, zevende lid, van het Handvest van de Verenigde Naties van 26 juni 1945.

Onder politieke activiteiten worden in het bijzonder verstaan alle bezigheden die de vorm aannemen van deelname aan activiteiten die verband houden met verkiezingen, op welk niveau ook, of nationale referenda, zoals onder meer deelname aan politieke campagnes, meetings of congressen die in die context worden georganiseerd. Het louter uiten van een politieke overtuiging wordt niet beschouwd als een politieke activiteit, tenzij dit geschiedt in het kader van het bovenvermelde.

Het toepassingsgebied van dit voorstel wordt beperkt tot politieke activiteiten die gerelateerd zijn aan de Staat

du chef d'État ou de gouvernement ou du membre du gouvernement étranger concerné.

waartoe het betrokken buitenlands staatshoofd, regeringsleider of regeringslid behoort.

Peter DE ROOVER (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Les chefs d'État, chefs de gouvernement ou membres de gouvernements étrangers ne peuvent mener des activités politiques relatives à l'État dont ils sont ressortissants qu'après avoir reçu l'autorisation préalable du gouvernement. Cette disposition est d'application sans préjudice des dispositions de droit international et de droit européen en vigueur.

Art. 3

L'autorisation préalable n'est pas requise pour les chefs d'État ou de gouvernement et les membres de gouvernements d'États membres de l'Union européenne, sans préjudice du droit du gouvernement de restreindre la liberté de circulation de ces personnes lorsque les activités politiques auxquelles elles souhaitent participer risqueraient de compliquer la protection spéciale dont elles bénéficient en vertu de leurs privilèges et immunités.

28 juin 2019

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders of regeringsleden kunnen slechts deelnemen aan politieke activiteiten die gerelateerd zijn aan de Staat waartoe zij behoren, indien zij voorafgaandelijk toestemming hebben gekregen van de regering. Deze bepaling geldt onverminderd de toepassing van het geldende internationaal recht en het recht van de Europese Unie.

Art. 3

Een voorafgaandelijke toestemming is niet vereist voor staatshoofden, regeringsleiders en regeringsleden van lidstaten van de Europese Unie, onverminderd het recht van de regering om beperkingen aan hun vrij verkeer op te leggen wanneer zij wensen deel te nemen aan activiteiten die het de regering moeilijk zouden maken hen de bijzondere bescherming te verlenen die gepaard gaat met de voorrechten en immuniteiten waarop zij aanspraak kunnen maken.

28 juni 2019

Peter DE ROOVER (N-VA)