

ROYAUME DE BELGIQUE.KONINKRIJK BELGIE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 11 mars 1987, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "sur l'exportation et le transit du matériel de guerre et du matériel stratégique", a donné le 21 septembre 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 maart 1987 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de uit- en de doorvoer van oorlogs- en strategisch materiaal", heeft op 21 september 1987 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. La proposition de loi se donne pour objet de réglementer l'exportation et le transit - au sens de la législation douanière (article 1er) - de biens soit qui entrent dans la définition qu'elle donne du matériel de guerre ou du matériel stratégique, soit qui, sans constituer pareil matériel, sont des produits ou des marchandises quelconques mais destinés aux armées, aux forces de police, de gendarmerie ou de maintien de l'ordre, milices et toutes organisations militaires ou paramilitaires étrangères, gouvernementales ou non (article 8).

La réglementation en projet déborde ainsi le cadre particulier du commerce des armes et est même de nature à viser tout bien quelconque qui peut être livré à l'une des organisations énumérées par l'article 8 de la proposition.

Sur le plan international, l'élaboration d'une réglementation du commerce extérieur et l'exécution de celle-ci doivent tenir compte des conventions internationales applicables au commerce extérieur (voyez, par exemple, les articles 34 et 38 du traité instituant la Communauté économique européenne) ainsi que des décisions ou recommandations émanant d'organismes internationaux tels que l'Office de coopération et de développement économique, le "General Agreement on Tariffs and Trade", la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou la Communauté économique européenne.

.../...

Dans la mesure où les dispositions des traités qui viennent d'être cités, et spécialement le traité instituant la Communauté économique européenne, ou les mesures d'exécution prises par les autorités mises en place par ces traités auraient un effet direct, les articles de la proposition qui y seraient contraires devraient être omis en raison de la primauté de la norme internationale sur la norme d'ordre interne.

II. Il convient également d'avoir égard aux dispositions contenues dans la convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, dont l'article 3 édicte l'interdiction de principe des entraves et des prohibitions d'importation, de transit et d'exportation entre les pays de l'Union.

En vertu de l'article 32 de cette convention, "tout régime de réglementation des importations et des exportations et du transit, notamment par l'institution de restrictions d'ordre économique et spécialement de licences (...), est commun aux deux pays de l'Union, tant pour ce qui concerne les dispositions légales et réglementaires que leurs modalités d'application" (1).

.../...

(1) Comparez l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, Doc. Chambre, 1961-1962, n° 366/1, pp. 1 et 2.

L'article 32, § 2, et les articles 36 à 40 instaurent des mécanismes destinés à assurer cette communauté de législation et de réglementation dans les domaines où celle-ci est prévue par la convention.

Des dispositions similaires se retrouvent dans le traité instituant l'Union économique Benelux, dont l'article 11 prévoit que le régime des licences et des contingents à l'importation, à l'exportation et au transit est commun aux Etats membres.

Il convient de veiller à ce que les dispositions de la proposition en projet ne soient pas en contradiction avec celles de la convention et du traité précités.

III. L'application de la réglementation en projet pourrait soulever des difficultés en cas de transit et d'exportation d'armes et d'autres marchandises ou produits destinés aux troupes des Etats liés à la Belgique par le traité de l'Atlantique Nord, par exemple en cas d'attaque armée contre l'une des parties au traité (voir article 5 du traité) ou en cas de livraison d'armes ou de biens aux forces visées par la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951 (articles VI et XI de la convention).

Concernant plus particulièrement le transit d'armes sur le territoire belge, il y a lieu de s'en référer à la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays liés à la Belgique par le traité de l'Atlantique Nord.

.../...

Dans l'avis L. 17.354/2 qu'il a donné le 10 février 1987 sur une proposition de loi interdisant la production et le stockage d'armes chimiques sur le territoire belge, leur utilisation par l'armée belge, ainsi que leur transport sur le territoire belge (1), le Conseil d'Etat a observé que :

"Dans la mesure où les articles 1er et 3 de la proposition de loi CHEVALIER entendent interdire à des armées étrangères de stocker ou de transporter des armes chimiques sur le territoire belge, ces dispositions se trouvent en contradiction avec l'habilitation législative du 11 avril 1962 qu'elles n'entendent pourtant pas retirer. En ce sens, elles ne se concilient pas avec les termes de l'article 121 de la Constitution".

Or, au sens de l'article 95 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, le transit est le passage des marchandises par le territoire du royaume.

En réglant le transit du matériel de guerre et du matériel stratégique ainsi que des produits et marchandises quelconques destinés à des organisations étrangères, la proposition examinée se heurte aux mêmes objections que celles faites au sujet de la proposition CHEVALIER, précitée.

.../...

(1) Doc. Chambre, 1985-1986, n° 498/2, not. p. 5).

IV. Le commerce international des armes est, à l'instar de celui des autres marchandises, actuellement régi par la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, que la proposition de loi ne tend pas à modifier soit pour l'adapter aux réformes qu'elle contient, soit pour exclure de son champ d'application les armes et les autres biens pour lesquels une réglementation spéciale est proposée.

Plusieurs dispositions contenues dans la proposition sont rédigées sur le modèle de la loi du 11 septembre 1962 dont elles empruntent la définition de l'exportation et du transit, le régime des licences ainsi que les sanctions pénales. L'article 4 de la proposition fait intervenir l'Office central des contingents et licences "selon les modalités prévues par les articles 2, 3, 5, 6 et 7 de l'arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises", arrêté d'exécution de la loi du 11 septembre 1962. D'autres dispositions de la proposition tendent à renforcer la rigueur de la réglementation prévue par cette loi (système d'interdictions, par exemple).

La technique utilisée par la proposition soulève le problème de la coexistence, dans la même matière de l'exportation et du transit de marchandises, d'une réglementation générale et d'une réglementation spéciale.

La proposition doit en conséquence déterminer si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, la réglementation générale - c'est-à-dire la loi du 11 septembre 1962 - demeure applicable au commerce international des armes et autres biens y assimilés, et, le cas échéant, modifier celle-ci afin de l'adapter à la réforme proposée (voyez spécialement les articles 1er et 2 de la loi de 1962).

V. Le commerce des armes est réglementé par la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, dont certaines dispositions règlent la vente, l'importation, l'exportation et le transport des armes prohibées et des armes de guerre (articles 4 et 8).

Le Gouvernement a déposé, le 4 juin 1986, un projet de loi portant diverses mesures visant à renforcer la sécurité des citoyens, projet dont le titre premier, destiné à former la loi sur les armes et les munitions, tend à remplacer la loi du 3 janvier 1933 (1).

L'article 2 du projet de loi sur les armes et munitions interdit de fabriquer, de transformer, de réparer, de vendre ou céder, d'exposer en vente, de détenir, de stocker, de tenir en dépôt, de transporter, d'importer les armes ou munitions appartenant à la catégorie I, à laquelle appartiennent, entre autres, les "armes à feu destinées à servir à l'armement des troupes".

La même disposition prévoit que, "sans préjudice des dispositions régissant les activités économiques, des dispenses à ces interdictions peuvent être accordées par le Roi en vue de l'exportation (...)".

.../...

(1) Doc. Sénat, 1985-1986, n° 298/1.

Les règles contenues dans la proposition devront être adaptées au projet de loi sur les armes et munitions, actuellement à l'examen devant le Parlement.

VI. L'article 6 de la proposition interdit l'exportation et le transit des biens dont la livraison constituerait une violation d'un traité international liant la Belgique ou d'une résolution, décision, recommandation ou déclaration d'une organisation internationale obligatoire pour la Belgique ou acceptée par elle.

Pour qu'une telle interdiction, sanctionnée pénalement en vertu de l'article 10 en projet, puisse s'imposer aux particuliers, il ne suffit pas que le traité lie la Belgique ou que l'acte d'une organisation internationale soit obligatoire pour la Belgique ou accepté par elle. Suivant les articles 68 et 129 de la Constitution, le traité doit avoir reçu l'assentiment des Chambres et être publié. Les autres dispositions émanant d'organisations internationales doivent, elles, avoir été intégrées dans l'ordre juridique interne, sauf application de l'article 25bis de la Constitution.

Il en résulte que ledit article 6 est contraire aux dispositions constitutionnelles qui viennent d'être rappelées.

+

Compte tenu de ces observations générales et sous réserve d'observations qui pourraient être faites au sujet de chacun des articles de la proposition, celle-ci doit être repensée et revue fondamentalement.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het wetsvoorstel heeft tot doel een reglementering vast te stellen voor de uit- en doorvoer - in de zin van de wetgeving op de douane (artikel 1) - van goederen, die ofwel vallen onder de definitie welke het voorstel geeft van oorlogsmateriaal of van strategisch materiaal, ofwel, zonder zodanig materiaal te zijn, produkten of handelswaren van allerlei aard zijn, maar bestemd voor legers, politiemachten, rijkswacht en ordemachten, milities en alle buitenlandse militaire en paramilitaire organisaties die al dan niet door de regering worden gecontroleerd (artikel 8).

De ontworpen regeling overschrijdt zodoende het eigenlijke kader van de wapenhandel en is zelfs van dien aard dat zij doelt op enigerlei goed dat geleverd kan worden aan één van de in artikel 8 van het voorstel opgesomde organisaties.

Op het internationale vlak moet bij het ontwerpen van een regeling van de buitenlandse handel en bij de uitvoering daarvan rekening worden gehouden met de internationale overeenkomsten die toepassing vinden op de buitenlandse handel (zie, bijvoorbeeld, de artikelen 34 en 38 van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap), alsook met de beslissingen of aanbevelingen die uitgaan van internationale instellingen, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de "General Agreement on Tariffs and Trade", de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal of de Europese Economische Gemeenschap.

.../...

In zover de bepalingen van de voornoemde verdragen, en inzonderheid het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, of de uitvoeringsmaatregelen die genomen zijn door de bij die verdragen ingestelde overheden, rechtstreekse werking zouden hebben, zouden de daarmee strijdige artikelen van het voorstel moeten vervallen ter wille van de voorrang van de internationale norm op de interne norm.

II. Er dient eveneens rekening te worden gehouden met de bepalingen die vervat zijn in de gecoördineerde overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, die in artikel 3 principieel verbiedt belemmeringen te leggen of verbod te stellen op de in-, door- of uitvoer tussen de landen van de Unie.

Krachtens artikel 32 van die overeenkomst is "elk stelsel tot reglementering van de in-, uit- en doorvoer, onder meer, door het instellen van economische beperkingen, en inzonderheid van vergunningen (...) gemeenschappelijk voor de beide landen der Unie, zowel wat de wettelijke en reglementaire bepalingen betreft als de uitvoeringsmodaliteiten ervan" (1).

.../...

(1) Vergelijk de memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, Gedr. St. Kamer, 1961-1962, nr. 366/1, blz. 1 en 2.

Artikel 32, § 2, en de artikelen 36 tot 40 stellen mechanismen in om die gemeenschappelijke wetgeving en reglementering tot stand te brengen op de gebieden waarvoor de overeenkomst ze voorschrijft.

Soortgelijke bepalingen vindt men ook in het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, waarvan artikel 11 bepaalt dat de vergunningen- en contingentenstelsels voor in-, uit- en doorvoer gelijk zijn in de Lid-Staten.

Men moet ervoor waken dat de bepalingen van het wetsvoorstel niet strijdig zijn met die van de voornoemde overeenkomst en het voornoemde verdrag.

III. De toepassing van de ontworpen reglementering zou moeilijkheden kunnen doen rijzen in geval van door- en uitvoer van wapens en andere goederen of produkten die bestemd zijn voor de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen, bijvoorbeeld bij een gewapende aanval tegen één van de partijen bij het verdrag (zie artikel 5 van het verdrag) of in geval van levering van wapens of goederen aan de krijgsmachten bedoeld in de overeenkomst tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten, ondertekend te Londen op 19 juni 1951 (artikelen VI en XI van de overeenkomst).

Wat inzonderheid de doorvoer van wapens over het Belgische grondgebied betreft, dient te worden verwezen naar de wet van 11 april 1962 die de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen.

.../...

In het advies nr. L. 17.354/2 dat hij op 10 februari 1987 gegeven heeft over een voorstel van wet tot het verbieden van de produktie en het opslaan van chemische wapens op Belgisch grondgebied, van het gebruik ervan door de Belgische Krijgsmacht, alsmede van het transport ervan over Belgisch grondgebied (1), heeft de Raad van State op het volgende gewezen :

"Voor zover de artikelen 1 en 3 van het wetsvoorstel CHEVALIER ertoe strekken aan buitenlandse strijdkrachten verbod op te leggen om chemische wapens op Belgisch grondgebied op te slaan en te vervoeren, zijn die bepalingen strijdig met de door de wetgever verleende machtiging van 11 april 1962, die zij evenwel niet beogen in te trekken. In die zin zijn ze onverenigbaar met de bewoordingen van artikel 121 van de Grondwet".

Volgens artikel 95 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, is doorvoer nu juist de doortocht van goederen over het grondgebied van het Rijk.

Doordat het onderzochte voorstel de doorvoer regelt van oorlogs- en strategisch materiaal, alsmede van alle mogelijke produkten en handelswaaren bestemd voor buitenlandse organisaties, stuit het op dezelfde bezwaren als die welke geuit zijn naar aanleiding van het voormelde voorstel CHEVALIER.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 498/2, (inz. blz. 5).

IV. De internationale wapenhandel wordt, naar het voorbeeld van die van de andere goederen, thans geregeld door de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, welke het wetsvoorstel niet beoogt te wijzigen hetzij om ze aan te passen aan de hervormingen waarin het voorziet, hetzij om de wapens en de andere goederen waarvoor een bijzondere regeling wordt voorgesteld, buiten haar werkingssfeer te houden.

Verscheidene bepalingen van het voorstel zijn ontleend aan de wet van 11 september 1962, waarvan zij de omschrijving van uitvoer en doorvoer, de vergunningsregeling, alsmede de straffen overnemen. Artikel 4 van het voorstel doet een beroep op de medewerking van de Centrale Dienst voor contingenten en vergunningen "volgens de modaliteiten bepaald bij de artikelen 2, 3, 5, 6 en 7 van het koninklijk besluit van 24 oktober 1962 waarbij de in-, de uit- en de doorvoer van handelswaren worden geregeld", welk besluit de wet van 11 september 1962 uitvoert. Andere bepalingen van het voorstel strekken ertoe de bij die wet bepaalde reglementering nog strenger te maken (verbodsregels, bijvoorbeeld).

De techniek waarvan het voorstel gebruik maakt, doet het probleem rijzen van het gelijktijdig bestaan van een algemene en een bijzondere reglementering voor dezelfde aangelegenheid, namelijk de uit- en doorvoer van goederen.

Het voorstel moet bijgevolg bepalen of, en zo ja, in welke mate, de algemene reglementering - dat wil zeggen de wet van 11 september 1962 - toepassing blijft vinden op de internationale handel in wapens en andere daarmee gelijkgestelde goederen, en, in voorkomend geval, die reglementering wijzigen om ze aan te passen aan de voorgestelde hervorming (zie inzonderheid de artikelen 1 en 2 van de wet van 1962).

.../...

VI. De wapenhandel is gereglementeerd door de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, waarvan sommige bepalingen de verkoop, de invoer, de uitvoer en het vervoer van verboden wapens en oorlogswapens regelen (artikelen 4 en 8).

De Regering heeft op 4 juni 1986 een ontwerp van wet ingediend houdende verscheidene maatregelen ter verhoging van de veiligheid van de burger. Titel I van dat ontwerp, die de wet op de wapens en munitie zou moeten vormen, strekt tot vervanging van de wet van 3 januari 1933 (1).

Artikel 2 van het ontwerp van wet op de wapens en munitie verbiedt het vervaardigen, verbouwen, herstellen, verkopen of overdragen, te koop stellen, voorhanden hebben, bergen, opslaan, vervoeren of invoeren van wapens of munitie behorende tot categorie I, waartoe onder meer behoren "de vuurwapens die bestemd zijn voor de bewapening van troepen".

Volgens dezelfde bepaling kan "onverminderd de bepalingen die de economische bedrijvigheden regelen, (...) voor uitvoer (...), door de Koning ontheffing worden verleend van voormelde verbodsbepaling".

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, 1985-1986, nr. 298/1.

De in het voorstel vervatte regels zullen moeten worden aangepast aan het ontwerp van wet op de wapens en munitie, dat thans door het Parlement onderzocht wordt.

VI. Artikel 6 van het voorstel verbiedt de uit- en doorvoer van de goederen waarvan de levering een schending kan zijn van een internationaal verdrag dat België bindt, of van een resolutie, een beslissing, een aanbeveling of verklaring van een internationale organisatie die bindend is voor België of door België werd aanvaard.

Opdat een zodanige verbodsbepaling, op welke overtreding het ontworpen artikel 10 straf stelt, aan particulieren kan worden opgelegd, is het niet voldoende dat het verdrag België bindt of dat de akte van een internationale organisatie bindend is voor België of door België werd aanvaard. Volgens de artikelen 68 en 129 van de Grondwet, moet het verdrag de instemming van de Kamers hebben verkregen en moet het bekendgemaakt zijn. De andere bepalingen uitgaande van internationale organisaties moeten van hun kant in de Belgische rechtsorde opgenomen zijn, behoudens toepassing van artikel 25bis van de Grondwet.

Daaruit volgt dat bedoeld artikel 6 strijdig is met de grondwettelijke bepalingen die zoëven in herinnering gebracht zijn.

+

Gelet op deze algemene opmerkingen en onder voorbehoud van opmerkingen die gemaakt zouden kunnen worden bij elk artikel van het voorstel, moet dit laatste fundamenteel herdacht en herzien worden.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

R. ANDERSEN,
J.-Cl. GEUS,

Cl. DESCHAMPS,

J. DE GAVRE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.