

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
16 -01- 1990
Transmis à M. Vandemeulebroecke Dergemaakt aan de H.

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 28 juin 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à l'interdiction de la fabrication, du dépôt et de l'utilisation, par la Belgique, d'armes chimiques", a donné le 13 décembre 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 juni 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende het verbod op de aanmaak, de opslag en het gebruik van chemische wapens door België", heeft op 13 december 1989 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

La proposition de loi (1) tend à interdire de fabriquer, d'aider à la fabrication, de stocker, d'aider au stockage et d'utiliser des armes chimiques sur le territoire belge (article 1er); elle fait également obligation au gouvernement d'éliminer ou de détruire, dans un délai de cinq ans à partir du 1er janvier 1990, les stocks d'armes chimiques de la première guerre mondiale qui se trouvent encore en dépôt sur le territoire national (article 3).

1. L'auteur de la proposition donne des armes chimiques une définition particulièrement englobante, à savoir "tous les procédés chimiques ou bactériologiques dont il peut être fait usage pour procéder militairement à la destruction de l'habitat, de l'environnement, des espèces animales ou des êtres humains" (article 2 de la proposition). Une définition plus précise serait hautement souhaitable, d'autant que l'article 1er de la proposition fait référence, pour sa part, aux "armes dites chimiques".

Faute d'une définition précise des armes prohibées, le texte ne pourrait avoir de portée pratique, ni créer des obligations juridiques assorties de sanction (2).

.../...

(1) Chambre, session 1988-1989, doc. n° 739/1.

(2) Avis L. 17.354/2 du 16 février 1987.

2. Dans une lettre du 24 juin 1989, le président de la Chambre des représentants a demandé l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le texte de la proposition de loi déposée, "et notamment sur la compétence du législateur national de prévoir le traitement d'armes chimiques des deux guerres mondiales dans nos eaux territoriales (mer du Nord)". La question posée appelle deux observations.

a. La matière de la fabrication, du stockage et de l'utilisation des armes chimiques relève de la compétence des autorités nationales. Comme le précise l'article 2 de la proposition, ces différentes opérations se rapportent à l'utilisation qui pourrait être faite "militairement" par la Belgique (intitulé de la proposition) de telles armes.

La matière est donc à rattacher à celle de l'organisation, de l'équipement ou du fonctionnement de la force publique. Elle est à régler par les autorités nationales. La compétence qui pourrait revenir aux Régions, au titre de l'environnement ou de la politique économique, s'efface ici devant la compétence de principe qui revient aux autorités nationales dans le domaine de la défense nationale.

b. Les autorités nationales exercent les compétences qui leur reviennent tant sur le domaine terrestre de l'Etat que dans les eaux territoriales et sur le plateau continental. Pour leur part, les autorités régionales se sont vu reconnaître certaines compétences (article 6, § 1er, X, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée sur ce point par la loi spéciale du 8 août 1988) pour

effectuer des travaux dans les eaux territoriales, mais ceux-ci doivent être nécessaires à l'exercice des compétences qui sont reconnues aux Régions en matière de "transports" et de "travaux publics". Il est malaisé d'admettre que la proposition entre dans le cadre de compétences relevant de la gestion des infrastructures de travaux publics ou des services de transport. La proposition de loi ne s'expose donc pas à ce point de vue à une critique de constitutionnalité.

3. La proposition tend à légiférer dans une matière qui est relative à la défense et à la sécurité du territoire en prononçant une interdiction absolue de fabriquer, de stocker et d'utiliser, à des fins militaires, des armes chimiques. Il y a lieu d'examiner si cette matière qui relève de la responsabilité des autorités nationales est de celles pour lesquelles le pouvoir législatif est habilité à statuer ou fait partie d'un domaine réservé au pouvoir exécutif.

Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé, dans son avis n° L. 15.105/9 du 25 janvier 1983 (1), l'article 68 de la Constitution dispose que le Roi commande les forces de terre et de mer et qu'il déclare la guerre. "La compétence qui est ainsi reconnue au Roi n'exclut pas le pouvoir du législateur d'établir des dispositions à caractère général limitant la compétence du pouvoir exécutif en cette matière, par exemple en interdisant le recours à certaines armes".

.../...

(1) Doc. Chambre, session 1982-1983, doc. n° 427/2.

Les articles 1er et 3 de la proposition soumise à l'examen du Conseil d'Etat ne sont donc pas contraires à l'article 68 de la Constitution.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het wetsvoorstel (1) beoogt een verbod te stellen op de aanmaak, de hulp bij de aanmaak, de opslag, de hulp bij de opslag en het gebruik van chemische wapens op Belgisch grondgebied (artikel 1); het legt de Regering eveneens de verplichting op om binnen een termijn van vijf jaar ingaande op 1 januari 1990 de voorraden chemische wapens uit de Eerste Wereldoorlog die nog op Belgisch grondgebied opgeslagen zijn, op te ruimen of te vernietigen (artikel 3).

1. De indiener van het voorstel geeft van de chemische wapens een bijzonder ruime definitie, namelijk "alle chemische of bacteriologische procédés die kunnen worden aangewend om door militair gebruik het woonklimaat, het leefmilieu, dieren of mensen te vernietigen" (artikel 2 van het voorstel). Een nauwkeuriger definitie zou ten zeerste wenselijk zijn, te meer daar artikel 1 van het voorstel van zijn kant verwijst naar "zogenaamde chemische wapens".

Bij gebreke van enige precieze begripsbepaling van de verboden wapens, zou de tekst geen praktische betekenis kunnen hebben en evenmin juridische verplichtingen kunnen doen ontstaan waaraan een sanctie is verbonden (2).

.../...

(1) Kamer, zitting 1988-1989, Gedr. St. nr. 739/1.

(2) Advies L. 17.354/2 van 16 februari 1987.

2. In een brief van 24 juni 1989 heeft de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State gevraagd over de tekst van het ingediende wetsvoorstel, "en meer bepaald over de bevoegdheid van de nationale wetgever om de behandeling van chemische wapens van de twee wereldoorlogen in onze territoriale wateren (Noordzee) te voorzien". Bij de gestelde vraag zijn twee opmerkingen te maken.

a. De aangelegenheid van de aanmaak, de opslag en het gebruik van de chemische wapens behoort tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Zoals artikel 2 van het voorstel preciseert, hebben die verschillende handelingen betrekking op het "militaire" gebruik dat België van zodanige wapens zou kunnen maken (opschrift van het voorstel).

De aangelegenheid dient bijgevolg in verband te worden gebracht met die van de organisatie, de uitrusting of de werking van de gewapende macht. Ze behoort te worden geregeld door de nationale overheid. De bevoegdheid die aan de Gewesten zou kunnen toekomen uit hoofde van het leefmilieu of van het economisch beleid, wijkt hier voor de principiële bevoegdheid die op het gebied van de landsverdediging aan de nationale overheid toekomt.

b. De nationale overheid oefent de haar toekomende bevoegdheid zowel op het grondgebied van de Staat uit als in de territoriale wateren en op het continentaal plat. Daarnaast zijn aan de gewestelijke overheden bepaalde bevoegdheden opgedragen (artikel 6, § 1, X, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in dat opzicht gewijzigd

bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988) om werken uit te voeren in de territoriale wateren, maar die werken moeten noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden die aan de Gewesten opgedragen zijn inzake "vervoer" en "openbare werken". Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het voorstel kan worden ingepast in de bevoegdheden ter zake van het beheer van de infrastructuur van openbare werken of van de vervoerdiensten. In dat opzicht stuit het wetsvoorstel dus niet op een grondwettigheidsbezwaar.

3. Het voorstel strekt ertoe regels te stellen in een aangelegenheid die betrekking heeft op de verdediging en de veiligheid van het grondgebied door een absoluut verbod uit te vaardigen om chemische wapens aan te maken, op te slaan en te gebruiken met militaire doeleinden. Er dient te worden onderzocht of die aangelegenheid waarvoor de nationale overheid verantwoordelijk is, behoort tot de aangelegenheden waarvoor de beslissingsbevoegdheid bij de wetgevende macht berust, dan wel deel uitmaakt van een aan de uitvoerende macht voorbehouden domein.

Zoals de Raad van State erop gewezen heeft in zijn advies nr. L. 15.105/9 van 25 januari 1983 (1), bepaalt artikel 68 van de Grondwet dat de Koning het bevel voert over land- en zeemacht en de oorlog verklaart. De bevoegdheid die aldus aan de Koning wordt opgedragen "sluit echter de bevoegdheid van de wetgever niet uit om algemene bepalingen uit te vaardigen die beperkingen leggen op de bevoegdheid welke de uitvoerende macht in dezen bezit", bij voorbeeld door het gebruik van sommige wapens te verbieden.

.../...

De artikelen 1 en 3 van het voor onderzoek aan de Raad van State voorgelegde voorstel zijn dus niet strijdig met artikel 68 van de Grondwet.

La chambre était composée de

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

C.-L. CLOSSET,
J.-C. GEUS,

F. RIGAUX,

F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN,
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 Mme A. DEBUSSCHERE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé,
toegevoegd 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 Mevr. A. DEBUSSCHERE, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.