

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.701/VR/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 14 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi spéciale "de réforme de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", a donné le 16 juillet 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Het invoeren van de dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd door het feit dat de nieuw aangetreden Regering zo snel mogelijk een einde wenst te stellen aan de onduidelijkheid die thans bestaat rond de verantwoordelijkheid met betrekking tot het afleveren van vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel, en de daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik.

Hoewel de bevoegdheid in deze materie, krachtens de bepalingen van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, thans toekomt aan de federale overheid, wordt deze in feite uitgeoefend door twee afzonderlijke Regeringsleden; één voor de Nederlandstalige dossiers ingediend door bedrijven in Vlaanderen of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en één voor de Franstalige dossiers ingediend in Wallonië of Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Rekening houdend met de bevoegdheden van de gewestelijke overheden op het economische vlak, op het vlak van tewerkstelling en op het vlak van het afzet- en uitvoerbeleid en de bekommernis van de nieuwe Regering te komen tot coherente bevoegdheidspakketten, wordt de bevoegdheid in deze aangelegenheid daarom overgedragen aan de Gewesten. Dit moet bijdragen tot de efficiëntie en de coherentie van het beleid in de betrokken domeinen.

Daarom werd in de loop van de voorbije regeringsonderhandelingen overeengekomen dat het nu aan uw College voor advies voorgelegde voorontwerp een van de eerste belangrijke voorontwerpen zou zijn dat bij de aanvang van de nieuwe Regering bij het Parlement zou worden ingediend, zodat dit nog vóór de parlementaire vakantie kan worden goedgekeurd.

Ik durf bijgevolg te rekenen op de inzet en de medewerking van de Raad van State om dit voorontwerp van wet zo spoedig mogelijk te kunnen indienen, zodat het Parlement onmiddellijk de bespreking kan aanvatten."

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limitera son examen au fondement légal du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Compte tenu de ce que la loi en projet consiste précisément à insérer une nouvelle règle d'attribution de compétence aux régions et que son projet d'exposé des motifs fournit peu d'explication quant à la portée précise de cette nouvelle règle, cet examen comprendra nécessairement les questions relatives à l'exacte détermination de la portée de l'avant-projet.

Compte tenu des difficultés ayant surgi sur ce dernier point et du bref délai qui lui a été imparti ⁽¹⁾, la section de législation s'est limitée aux observations suivantes.

*
* *

I. Portée de l'avant-projet de loi spéciale

Aux termes de l'article 2 de l'avant-projet à l'examen, celui-ci tend, par l'insertion d'un article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4° ⁽²⁾, dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à transférer aux régions, la compétence en matière d'importation, d'exportation et de transit d'armes, de munitions et de matériel à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage.

⁽¹⁾ Reçu le 14 juillet 2003, le dossier a été examiné le 16 juillet 2003.

⁽²⁾ Il y a lieu de libeller correctement la phrase liminaire de l'article 2 en remplaçant les mots "L'article 6, § 1^{er}, VI, 4°, de la loi spéciale" par les mots "L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale".

L'article 3 complète en conséquence l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 8°, de la même loi spéciale en exceptant des compétences réservées à l'autorité fédérale de manière exclusive pour "les contingents et licences", les matières ainsi confiées aux régions.

Les matières visées par le transfert de compétence envisagé sont actuellement réglées par la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, telle que modifiée par les lois des 25 et 26 mars 2003.

Selon l'exposé des motifs, ce transfert de compétence vise à assurer "une plus grande efficacité et cohérence" des politiques régionales "en matière économique, de politique des débouchés et d'exportation et d'emploi".

*

* *

II. Examen du texte

A. Quant aux règles matérielles de répartition des compétences entre l'État et les régions

1. Le délégué du ministre a précisé que le transfert de compétence opéré par l'avant-projet ne concerne que les armes, munitions et matériel qui sont destinés à un usage militaire ou de maintien de l'ordre.

Les mots "à un usage militaire ou de maintien de l'ordre" visent en conséquence tant le matériel que les armes et les munitions, et non, comme une lecture de la version néerlandaise de l'avant-projet pourrait le laisser croire, le seul "matériel". Il y a donc lieu d'adapter le texte néerlandais pour que, à l'instar de la version française, il réponde de manière exacte à l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

.../...

Par ailleurs, le texte étant ainsi rédigé, le transfert de compétence ne pose pas, semble-t-il, de difficulté au regard des exigences du droit européen, compte tenu de l'article 296 du traité CE.

2. La politique relative aux matières dont le transfert de compétence est envisagé par l'avant-projet ne peut être dissociée de la conduite de la politique étrangère du pays.

Aucune disposition constitutionnelle ne requiert le maintien de l'ensemble des aspects des relations internationales du pays aux seules autorités fédérales. Au demeurant, si l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution dispose que "le Roi dirige les relations internationales", cette disposition ajoute que ce pouvoir s'exerce "sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci". De même, le pouvoir donné au Roi par l'article 167, § 2, de la Constitution de conclure les traités est affecté d'une exception en ce qui concerne les traités conclus dans les matières communautaires et régionales ⁽³⁾. Enfin, l'article 167, § 4, envisage notamment l'hypothèse des traités conclus dans les matières dites mixtes, c'est-à-dire relevant partiellement des compétences régionales ou communautaires.

L'article 167, § 4, de la Constitution charge également le législateur spécial d'arrêter les modalités de conclusion des traités conclus dans les matières relevant exclusivement des compétences attribuées aux régions et aux communautés. L'article 81 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 organise les procédures destinées à concilier l'exercice de ces dernières compétences avec les nécessités de la cohérence de la politique

⁽³⁾ Article 167, §§ 2, 3 et 4, de la Constitution.

étrangère de l'ensemble des autorités du pays et du respect des obligations internationales liant celles-ci ⁽⁴⁾.

Il appartient au législateur spécial d'apprécier si la loi spéciale en projet ne doit pas éventuellement organiser elle aussi une procédure destinée à assurer, dans la matière visée par le transfert de compétence, la cohérence de la politique étrangère de la Belgique.

3. La question se pose de savoir si, dans les matières réservées à l'autorité fédérale en vertu des articles 182 à 186 de la Constitution en ce qui concerne l'armée belge et le maintien de l'ordre par le service de police intégré, structuré à deux niveaux, l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage seraient également soumises aux licences à octroyer sur la base des réglementations désormais régionales.

⁽⁴⁾ L'article 81 précité met sur pied des dispositifs d'information, de suspension et de concertation par consensus, pouvant éventuellement aboutir à une décision par laquelle le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, confirme la suspension de la procédure de conclusion d'un traité par une région ou une communauté avec un État tiers ou suspend l'exécution d'un pareil traité, et ce dans les hypothèses suivantes :

- "1° la partie contractante n'est pas reconnue par la Belgique;
- 2° la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec la partie cocontractante;
- 3° il ressort d'une décision ou d'un acte de l'État que les relations entre la Belgique et la partie cocontractante sont rompues, suspendues ou gravement compromises;
- 4° le traité envisagé est contraire à des obligations internationales ou supranationales de la Belgique" (art. 81, § 4, alinéa 1^{er}, et § 5, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

L'article 81, §§ 6 à 8, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 contient d'autres règles destinées à assurer la cohérence de la politique étrangère du pays.

.../...

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

"En ce qui concerne l'armée et la politique de défense, l'intention est de laisser la compétence au sein du pouvoir fédéral. L'armée sera dès lors toujours soumise à la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente ; pour ce qui concerne l'armée, elle pourra être modifiée par le seul législateur fédéral."

Le délégué du ministre a fourni une réponse analogue en ce qui concerne le service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Ces intentions doivent être traduites de manière expresse dans le dispositif en projet.

4. Comme il a été exposé ci-dessus sous le titre I, le transfert de compétence envisagé tend notamment à assurer une plus grande cohérence des politiques portant sur les matières transférées avec la politique des débouchés et d'exportation, telle qu'elle est visée par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Or, cette dernière disposition, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, réserve expressément à l'autorité fédérale les compétences suivantes :

- "a) d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement; la représentation des régions sera assurée dans les institutions et les organes fédéraux qui fournissent ces garanties;
- b) en matière de politique commerciale multilatérale, sans préjudice de la mise en oeuvre de l'article 92bis, § 4bis."

Interrogé sur les intentions de l'auteur de l'avant-projet quant à l'application de ces exceptions aux matières que celui-ci attribue aux régions, le délégué du ministre a fourni la réponse suivante :

"La compétence demeurée fédérale de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3° n'est pas modifiée par le transfert de la compétence relative à l'octroi de licences pour l'importation, l'exportation et le transit d'armes.

.../...

La question des garanties contre l'assurance des risques à l'exportation d'armes ne peut se poser dans la loi spéciale en des termes différents que pour toute autre exportation : la loi spéciale du 13 juillet 2001 a explicitement confié la compétence d'assurer sans exception les risques à l'exportation au pouvoir fédéral, que les matières soient «régionales» ou «fédérales». La compétence du Ducroire d'assurer le risque à l'exportation n'est pas remise en cause par le présent projet."

Le texte doit être adapté en conséquence afin de refléter ces intentions en ce qui concerne la première des deux exceptions aux compétences régionales prévues par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, portant sur "les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement".

Il appartient par ailleurs au législateur spécial de prendre attitude quant à la seconde exception prescrite par cette disposition, relative à "la politique commerciale multilatérale".

5. En conclusion sur ces points, outre les observations relatives à la précision du texte ⁽⁵⁾ et l'invitation faite au législateur spécial à prendre attitude quant à l'opportunité d'un éventuel mécanisme assurant la cohérence de la politique étrangère du pays dans l'exercice des nouvelles compétences attribuées aux régions ⁽⁶⁾, il résulte des observations qui précèdent portant sur les différences entre les intentions de l'auteur de l'avant-projet et sa traduction dans le dispositif de l'avant-projet que celui-ci doit être fondamentalement revu et qu'il doit être réécrit et complété, d'une part, en exceptant des matières transférées celles qui touchent à l'armée et au service de police intégré, structuré à deux niveaux ⁽⁷⁾ et, d'autre part, en réservant à l'autorité fédérale les matières portant sur les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement, ainsi que, le cas échéant, la politique commerciale multilatérale ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Observation n° 1.

⁽⁶⁾ Observation n° 2.

⁽⁷⁾ Observation n° 3.

⁽⁸⁾ Observation n° 4.

6. Par ailleurs, l'exposé des motifs sera utilement complété en précisant ce que l'avant-projet entend par les "produits et des technologies à double usage" ⁽⁹⁾, en se référant, le cas échéant à la définition donnée à la notion de "biens à double usage" par l'article 2 du règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil, du 22 juin 2000, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage ⁽¹⁰⁾.

B. Quant aux règles territoriales de répartition des compétences entre l'État et les régions

7. Il reste enfin une question à envisager, portant sur les effets à l'égard des autres régions des décisions prises par chaque région sur les demandes de licence sur la base de leurs nouvelles compétences.

Il résulte des explications fournies par le délégué du ministre que :

"La volonté de l'auteur est de donner aux licences qui seront accordées par les régions la même valeur que les licences actuellement accordées par le pouvoir fédéral; il n'y a pas de douane intérieure et pas de possibilité de limiter le transport des marchandises faisant l'objet d'une licence régionale (voir le VI, alinéa 3, du même article de la loi spéciale sur le respect de la libre circulation des biens).".

En d'autre termes, d'après ces explications, l'octroi d'une licence par une autorité régionale en application de la nouvelle attribution de compétence lierait les autres régions.

⁽⁹⁾ Le Conseil d'État observe que la notion de "composants à double usage" est également utilisée aux points 10.3 et 10.7 de l'annexe de l'arrêté royal du 8 mars 1993 réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, telle qu'elle a été remplacée par l'article 4 de l'arrêté royal modificatif du 2 avril 2003 et son annexe.

⁽¹⁰⁾ *J.O.C.E.*, L 159, du 30.06.2000, avis rectificatif, *J.O.C.E.*, L 176, du 15.07.2000. L'article 2, a), du règlement précité définit comme suit cette notion : "les produits, y compris les logiciels et les technologies susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire; ils incluent tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs".

Une pareille conception suscite les observations suivantes.

L'article 5 de la Constitution délimite le territoire des Régions wallonne et flamande. Lu en combinaison avec l'article 3 de la Constitution, qui crée en outre la Région bruxelloise, il faut en déduire que chacune des trois régions voit le champ d'application de ses actes limité respectivement aux cinq provinces wallonnes, aux cinq provinces flamandes et au territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. L'article 2 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et l'article 2, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises confirment cette répartition exclusive de compétences territoriales.

Le système de répartition exclusive de compétences territoriales suppose principalement que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, en sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur ⁽¹¹⁾; il n'implique pas nécessairement que les effets des actes législatifs, réglementaires et individuels des autorités régionales soient confinés aux limites de ces régions.

Telle est la conception de Cour d'arbitrage, qui l'a illustrée dans les termes suivants en ce qui concerne les effets d'une autorisation octroyée par un Gouvernement régional en matière services de location de voiture avec chauffeur, compétence attribuée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 :

"Il ressort du texte de l'article 16 précité et des travaux préparatoires y afférents qu'une autorisation est seulement requise pour des prestations dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette disposition n'empêche pas que des déplacements pour une prestation de service avec chauffeur dont le point de départ est situé hors de la Région de Bruxelles-Capitale puissent être poursuivis sur le territoire de cette région sans qu'une autorisation soit nécessaire à cette fin. Elle ne porte donc pas une atteinte disproportionnée à la libre prestation des services.

⁽¹¹⁾ Voy., en ce qui concerne les communautés, les arrêts n^{os} 9 du 30 janvier 1986, 10 du 30 janvier 1986, 29 du 18 novembre 1986 et 72/96 du 11 décembre 1996 de la Cour d'arbitrage. En ce qui concerne les régions, voy. la solution implicite dans le même sens qui se dégage de l'arrêt n° 56/96 du 15 octobre 1996, cité ci-après.

Par ailleurs, l'élément pris en considération, à savoir le point de départ de la prestation de service, constitue un critère de rattachement pertinent permettant de localiser la matière à régler exclusivement dans la sphère de compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'ensuit que les dispositions litigieuses ne portent pas atteinte aux règles énoncées à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, de telle sorte que le législateur régional n'a pas violé les compétences que lui attribuent les articles 2 et 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989." ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾.

Cette approche ne peut toutefois pas être étendue à l'ensemble des matières régionales. Certaines d'entre elles se prêtent à une conception plus restrictive. Tel est le cas notamment pour celles qui ont pour objet essentiel de régler l'importation, l'exportation ou le transit de biens ou de marchandises d'une nature particulière pour lesquels la délivrance de licences peut avoir des effets limités au territoire à l'égard duquel chaque autorité exerce ses compétences.

Il faut donc en conclure, à défaut de texte dérogatoire dans le dispositif en projet, que les licences d'importation, d'exportation et de transit ne s'appliqueraient qu'aux opérateurs et aux opérations à l'égard desquels l'autorité régionale compétente aura exercé ses attributions dans le ressort qui est le sien.

8. En outre, quel que soit le régime mis en place, dans l'exercice de leurs compétences exclusives, les régions devront tenir compte de l'obligation qui leur est faite de respecter les règles de l'union économique et de l'unité monétaire, telles qu'elles se déduisent non seulement des lois spéciales de réformes institutionnelles mais aussi des révisions constitutionnelles elles-mêmes ⁽¹⁴⁾ ainsi que le principe de proportionnalité, tel qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage et de la section de

⁽¹²⁾ Cour d'arbitrage, arrêt n° 56/96 précité, cons. B.7.

⁽¹³⁾ Il va de soi qu'en outre, les régions doivent, dans l'exercice de leurs compétences, respecter les principes généraux gouvernant la mise en oeuvre de celles-ci, notamment le principe de proportionnalité et la loyauté fédérale. Sur la proportionnalité, voy. le n° 8, plus bas.

⁽¹⁴⁾ Sur la source constitutionnelle de ce principe de l'union économique et de l'unité monétaire, voyez notamment l'arrêt n° 47 du 26 mai 1988 de la Cour d'arbitrage, cons. 6.B.4.

législation du Conseil d'État; selon ce dernier principe, les autorités concernées par la répartition des compétences doivent veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences de l'autorité fédérale ou des autres entités fédérées ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Voy. notamment, récemment, l'arrêt n° 184/2002 du 11 décembre 2002 de la Cour d'arbitrage, cons. B.8.; voy. également les avis rendus en Chambres réunies : 22.180/VR, donné le 1^{er} avril 1993, sur une proposition de loi devenue la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n° 897/2) et 24.043/VR, donné le 20 janvier 1995, sur une proposition de loi "régulant la libre collecte d'informations" (Doc. parl., Chambre, session 1994-1995, n° 1635/2).

Les chambres réunies des vacances étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'Etat, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, J. BAERT, P. VANDERNOOT, G. VAN HAEGENDOREN,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la section de législation,
Mesdames	A. BECKERS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier. greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

W. DEROOVER

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.701/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 14 juli 2003 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen", heeft op 16 juli 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"Het invoeren van de dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd door het feit dat de nieuw aangetreden Regering zo snel mogelijk een einde wenst te stellen aan de onduidelijkheid die thans bestaat rond de verantwoordelijkheid met betrekking tot het afleveren van vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel, en de daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik.

Hoewel de bevoegdheid in deze materie, krachtens de bepalingen van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, thans toekomt aan de federale overheid, wordt deze in feite uitgeoefend door twee afzonderlijke Regeringsleden; één voor de Nederlandstalige dossiers ingediend door bedrijven in Vlaanderen of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en één voor de Franstalige dossiers ingediend in Wallonië of Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Rekening houdend met de bevoegdheden van de gewestelijke overheden op het economische vlak, op het vlak van tewerkstelling en op het vlak van het afzet- en uitvoerbeleid en de bekommernis van de nieuwe Regering te komen tot coherente bevoegdheidspakketten, wordt de bevoegdheid in deze aangelegenheid daarom overgedragen aan de Gewesten. Dit moet bijdragen tot de efficiëntie en de coherentie van het beleid in de betrokken domeinen.

Daarom werd in de loop van de voorbije regeringsonderhandelingen overeengekomen dat het nu aan uw College voor advies voorgelegde voorontwerp een van de eerste belangrijke voorontwerpen zou zijn dat bij de aanvang van de nieuwe Regering bij het Parlement zou worden ingediend, zodat dit nog vóór de parlementaire vakantie kan worden goedgekeurd.

Ik durf bijgevolg te rekenen op de inzet en de medewerking van de Raad van State om dit voorontwerp van wet zo spoedig mogelijk te kunnen indienen, zodat het Parlement onmiddellijk de bespreking kan aanvatten."

*

* *

.../...

Aangezien de adviesaanvraag wordt ingediend op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede de te vervullen voorafgaande vormvereisten, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten.

Gelet op het feit dat de ontworpen wet er precies in bestaat een nieuwe regel op te nemen inzake het opdragen van bevoegdheid aan de gewesten en in het ontwerp van memorie van toelichting weinig uitleg wordt verstrekt over de juiste strekking van deze nieuwe regel, zullen noodzakelijkerwijze ook de punten worden onderzocht die betrekking hebben op het juist bepalen van de strekking van het voorontwerp.

Gelet op de moeilijkheden die gerezen zijn in verband met het laatstgenoemde punt en op de korte termijn die de afdeling Wetgeving is toegemeten ⁽¹⁾, heeft zij zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*
* *

I. Strekking van het voorontwerp van bijzondere wet

Luidens artikel 2 van het voorliggende voorontwerp strekt dit ontwerp ertoe, door het invoegen van een artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4° ⁽²⁾ in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bevoegdheid inzake in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik" over te dragen aan de gewesten.

⁽¹⁾ Dossier ontvangen op 14 juli 2003, onderzocht op 16 juli 2003.

⁽²⁾ De inleidende zin van artikel 2 dient correct te worden geformuleerd door de woorden "Artikel 6, § 1, VI, 4°, van de bijzondere wet" te vervangen door de woorden "Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet".

Artikel 3 vormt bijgevolg een aanvulling van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van dezelfde bijzondere wet in zoverre het voor de aangelegenheden die aldus aan de gewesten worden toegekend voorziet in een uitzondering op de bevoegdheden die op het stuk van "de contingenten en vergunningen" uitsluitend aan de federale overheid zijn opgedragen.

De aangelegenheden waarop de voorgenomen overdracht van bevoegdheid betrekking heeft, worden thans geregeld in de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, zoals ze is gewijzigd bij de wetten van 25 en 26 maart 2003.

Luidens de memorie van toelichting ligt het in de bedoeling met die overdracht van bevoegdheden te zorgen voor "de efficiëntie en de coherentie" van het beleid van de gewesten "op het economische vlak, op het vlak van tewerkstelling en op het vlak van het afzet- en uitvoerbeleid".

*

* *

II. Onderzoek van de tekst

A. De materiële regels voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de gewesten

1. De gemachtigde van de Minister heeft erop gewezen dat de bevoegdheid die bij het voorontwerp wordt overgedragen alleen verband houdt met wapens, munitie en materieel dat bestemd is voor militair gebruik of voor ordehandhaving.

De woorden "voor militair gebruik of voor ordehandhaving" slaan bijgevolg zowel op het materieel als op de wapens en de munitie, en niet alleen op het "materieel", zoals uit de Nederlandse tekst van het voorontwerp zou kunnen worden opgemaakt. De Nederlandse tekst dient derhalve te worden aangepast opdat hij, net zoals de Franse tekst, exact overeenkomt met de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

.../...

Daarenboven zal, als de tekst aldus wordt gesteld, de overdracht van bevoegdheid naar het zich laat aanzien geen problemen doen rijzen uit het oogpunt van de vereisten van het Europese recht, gelet op artikel 296 van het EU-Verdrag.

2. Het beleid betreffende aangelegenheden waarvoor de overdracht van bevoegdheid bij het voorontwerp in uitzicht wordt gesteld, kan niet los worden gezien van het voeren van het buitenlands beleid van ons land.

Krachtens geen enkele grondwetsbepaling is het vereist dat alle aspecten van de internationale betrekkingen van het land in handen van de federale autoriteiten alleen blijven. Overigens wordt in artikel 167, § 1, van de Grondwet weliswaar bepaald dat "de Koning ... de leiding van de buitenlandse betrekkingen (heeft)", maar in diezelfde bepaling staat dat die bevoegdheid wordt uitgeoefend "onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". Zo ook geldt voor de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen die bij artikel 167, § 2, van de Grondwet aan de Koning wordt opgedragen een uitzondering voor de verdragen die in gewestelijke of gemeenschapsaangelegenheden worden gesloten ⁽³⁾. Ten slotte wordt in artikel 167, § 4, inzonderheid het geval geregeld van het sluiten van verdragen in zogenoemde gemengde aangelegenheden, dat wil zeggen in aangelegenheden die ten dele tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren.

Voorts wordt bij artikel 167, § 4, van de Grondwet de bijzondere wetgever ermee belast de nadere regelen vast te stellen voor het sluiten van verdragen in aangelegenheden die volledig vallen binnen de bevoegdheden die aan de gemeenschappen of de gewesten zijn opgedragen. Artikel 81 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet in procedures die dienen om de uitoefening van de laatstgenoemde bevoegdheden te verzoenen met de noodzakelijke samenhang van het

⁽³⁾ Art. 167, §§ 2, 3 en 4, van de Grondwet.

buitenlands beleid van alle overheden van het land en de noodzakelijke nakoming van de internationale verplichtingen die voor hen gelden ⁽⁴⁾.

De bijzondere wetgever dient na te gaan of de ontworpen bijzondere wet eventueel ook niet dient te voorzien in een procedure om te zorgen voor een coherent buitenlands beleid van België in de aangelegenheid waarop de overdracht van bevoegdheid betrekking heeft.

3. De vraag rijst of, in de aangelegenheden waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is krachtens de artikelen 182 tot 186 van de Grondwet wat betreft het Belgisch leger en de handhaving van de orde door de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, voor de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en materieel en van de technologie die ermee verband houdt, alsmede van de producten en technologieën voor dubbel gebruik, ook vergunningen moeten worden toegekend op basis van de regelgevingen die voortaan van de gewestwetgevers uitgaan.

Desgevraagd heeft de gemachtigde van de Minister het volgende geantwoord :

"En ce qui concerne l'armée et la politique de défense, l'intention est de laisser la compétence au sein du pouvoir fédéral. L'armée sera dès lors toujours soumise à la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente ; pour ce qui concerne l'armée, elle pourra être modifiée par le seul législateur fédéral."

⁽⁴⁾ Het voornoemde artikel 81 bevat regelingen ingevoerd met het oog op informatie, schorsing of overleg bij consensus, die eventueel kunnen leiden tot een beslissing waarbij de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de schorsing bevestigt van de procedure tot het sluiten van een verdrag door een gewest of gemeenschap met een derde Staat of de uitvoering van zulk een verdrag schorst, en zulks wanneer :

- "1° de verdragspartij niet door België is erkend;
- 2° België geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met de verdragspartij;
- 3° uit een beslissing of handeling van de Staat blijkt dat de betrekkingen tussen België en de verdragspartij zijn verbroken, geschorst of ernstig in het gedrang zijn gekomen;
- 4° het voorgenomen verdrag strijdig is met internationale of supranationale verplichtingen van België" (art. 81, § 4, eerste lid, en § 5, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Artikel 81, §§ 6 tot 8, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevat andere regels die dienen om de samenhang van het buitenlands beleid van het land te garanderen.

De gemachtigde van de Minister heeft een soortgelijk antwoord gegeven wat betreft de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Deze bedoelingen dienen uitdrukkelijk in het ontworpen dispositief te worden weergegeven.

4. Zoals hierboven onder titel I uiteengezet is, strekt de overdracht van bevoegdheden er inzonderheid toe te zorgen voor een grotere samenhang tussen het beleid inzake de overgedragen bevoegdheden en het beleid inzake het afzet- en uitvoerbeleid, zoals het wordt vermeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In deze laatste bepaling, zoals ze gewijzigd is bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, worden de volgende bevoegdheden echter uitdrukkelijk opgedragen aan de federale overheid :

- "a) ... waarborgen (...) verstrekken tegen uitvoer-, invoer- en investeringsrisico's; de vertegenwoordiging van de gewesten in de federale instellingen en organen die deze waarborgen verstrekken, wordt verzekerd;
- b) inzake het multilaterale handelsbeleid, onverminderd de toepassing van artikel 92bis, § 4bis."

Op de vraag wat de bedoelingen zijn van de steller van het voorontwerp wat betreft de toepassing van deze uitzonderingen op de aangelegenheden die bij dat voorontwerp aan de gewesten worden toevertrouwd, heeft de gemachtigde van de Minister het volgende antwoord verstrekt :

"La compétence demeurée fédérale de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3° n'est pas modifiée par le transfert de la compétence relative à l'octroi de licences pour l'importation, l'exportation et le transit d'armes.

La question des garanties contre l'assurance des risques à l'exportation d'armes ne peut se poser dans la loi spéciale en des termes différents que pour toute autre exportation : la loi spéciale du 13 juillet 2001 a explicitement confié la compétence d'assurer sans exception les risques à l'exportation au pouvoir fédéral, que les matières soient «régionales» ou «fédérales». La compétence du Ducroire d'assurer le risque à l'exportation n'est pas remise en cause par le présent projet."

.../...

De tekst dient dienovereenkomstig te worden aangepast om deze bedoelingen weer te geven wat betreft de eerste van de twee uitzonderingen op de gewestbevoegdheden waarin artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, inzake "de uitvoer-, invoer- en investeringsrisico's".

De bijzondere wetgever dient ook een standpunt in te nemen ten aanzien van de tweede uitzondering die bij deze bepaling wordt voorgeschreven, inzake "het multilaterale handelsbeleid".

5. De slotsom van die punten is dan ook, ongerekend de opmerkingen over de nauwkeurigheid van de tekst ⁽⁵⁾ en het verzoek aan de bijzondere wetgever om positie te kiezen wat betreft de opportuniteit van een mogelijk mechanisme dat de samenhang verzekert van het buitenlands beleid van het land in de uitoefening van de nieuwe bevoegdheden die aan de gewesten worden toevertrouwd ⁽⁶⁾ dat, uit de voorafgaande opmerkingen aangaande de verschillen tussen de bedoelingen van de steller van het voorontwerp en de weergave ervan in het dispositief van het voorontwerp, blijkt dat dat voorontwerp, grondig herzien moet worden en dat het herschreven en aangevuld moet worden, enerzijds door uit de overgedragen bevoegdheden die te halen die verband houden met het leger en met de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus ⁽⁷⁾, en anderzijds door voor de federale overheid die aangelegenheden te bestemmen die betrekking hebben op uitvoer-, invoer- en investeringsrisico's alsook, in voorkomend geval, de aangelegenheden die betrekking hebben op het multilaterale handelsbeleid ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Opmerking nr. 1.

⁽⁶⁾ Opmerking nr. 2.

⁽⁷⁾ Opmerking nr. 3.

⁽⁸⁾ Opmerking nr. 4.

6. De memorie van toelichting behoort overigens naar behoren te worden aangevuld door erin te bepalen wat in het voorontwerp bedoeld wordt met "producten en technologieën voor tweërlei gebruik" ⁽⁹⁾, door in voorkomend geval te verwijzen naar de definitie die gegeven wordt van het begrip "producten voor tweërlei gebruik" door artikel 2 van de verordening (EG) nr. 1334/2000 van de Raad, van 22 juni 2000, tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik ⁽¹⁰⁾.

B. Territoriale regels inzake verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de gewesten

7. Er blijft tot slot nog een vraag over, namelijk omtrent de gevolgen voor de overige gewesten van de beslissingen die door elk gewest genomen worden met betrekking tot de vergunningsaanvragen op grond van hun nieuwe bevoegdheden.

Uit de verklaringen die gegeven zijn door de gemachtigde van de minister blijkt het volgende :

"La volonté de l'auteur est de donner aux licences qui seront accordées par les régions la même valeur que les licences actuellement accordées par le pouvoir fédéral; il n'y a pas de douane intérieure et pas de possibilité de limiter le transport des marchandises faisant l'objet d'une licence régionale (voir le VI, alinéa 3, du même article de la loi spéciale sur le respect de la libre circulation des biens).".

⁽⁹⁾ De Raad van State merkt op dat het begrip "onderdelen voor tweërlei gebruik" eveneens gebruikt wordt in de punten 10.3 en 10.7 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 8 maart 1993 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, zoals deze vervangen is bij artikel 4 van het koninklijk wijzigingsbesluit van 2 april 2003 en de bijlage daarvan.

⁽¹⁰⁾ PB., L 159, van 30.06.2000, rectificatie, PB., L 176, van 15.07.2000. In artikel 2, a), van de voornoemde verordening wordt dat begrip als volgt omschreven : "producten, met inbegrip van programmatuur en technologie, die zowel een civiele als een militaire bestemming kunnen hebben, met inbegrip van alle goederen die voor niet-explosieve doeleinden gebruikt kunnen worden en op enige manier bijdragen in de vervaardiging van nucleaire wapens of andere nucleaire explosiemiddelen".

Met andere woorden, volgens die uitleg zouden, wanneer een gewestelijke overheid een vergunning toekent met toepassing van de nieuwe bevoegdheid, de overige gewesten daardoor gebonden zijn.

Zulk een opvatting geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In artikel 5 van de Grondwet wordt het grondgebied bepaald van het Vlaams en het Waals Gewest. Wanneer dit artikel gelezen wordt in samenhang met artikel 3 van de Grondwet, dat daarnaast het Brussels Gewest in het leven roept, moet daaruit worden geconcludeerd dat de werkingssfeer van de handelingen van elk van de drie gewesten respectievelijk beperkt is tot de vijf Vlaamse provincies, de vijf Waalse provincies, en het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. In artikel 2 van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 2, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt die exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling bevestigd.

Het stelsel van exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling onderstelt in de eerste plaats dat het onderwerp van iedere rechtsregel die door een gewestwetgever wordt uitgevaardigd, gelokaliseerd kan worden binnen het gebied waarvoor deze bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld ⁽¹¹⁾; het houdt niet noodzakelijk in dat de gevolgen van de wetgevende, verordenende en individuele handelingen van de gewestelijke overheden beperkt zijn tot de grenzen van die gewesten.

⁽¹¹⁾ Zie, wat de gemeenschappen betreft, de arresten nrs. 9 van 30 januari 1986, 10 van 30 januari 1986, 29 van 18 november 1986 en 72/96 van 11 december 1996 van het Arbitragehof. Zie voor de gewesten de impliciete oplossing in dezelfde zin vervat in het hierna geciteerde arrest nr. 56/96 van 15 oktober 1996.

Dat is de opvatting van het Arbitragehof, die deze als volgt heeft verwoord in verband met de gevolgen van een door een gewestregering toegekende vergunning voor het verhuren van auto's met chauffeur, een bevoegdheid die bij artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten is toegewezen :

"Uit de tekst van voormeld artikel 16 en de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat enkel een vergunning vereist is voor dienstverleningen waarvan het vertrekpunt voor de gebruiker gelegen is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

Die bepaling staat er niet aan in de weg dat ritten voor een dienstverlening met chauffeur met een vertrekpunt buiten het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kunnen worden voortgezet op het grondgebied van dat gewest, zonder dat daartoe een vergunning is vereist. Zij houdt bijgevolg geen onevenredige aantasting van de vrije dienstverlening in.

Overigens biedt het gehanteerde criterium, namelijk het vertrekpunt van de dienstverlening, een relevant aanknopingspunt dat het mogelijk maakt de te regelen aangelegenheid uitsluitend binnen de territoriale bevoegdheidssfeer van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te brengen.

Daaruit vloeit voort dat de betwiste bepalingen geen inbreuk maken op de regels vastgesteld bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zodat de gewestwetgever de bevoegdheden die hem bij de artikelen 2 en 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 zijn toegewezen, niet heeft geschonden." ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾.

Die benadering kan echter niet worden doorgetrokken tot alle gewestelijke aangelegenheden. Ten aanzien van sommige daarvan kan een beperkender opvatting worden gehanteerd. Dat is onder meer het geval met die welke er voornamelijk toe strekken de in-, uit- of doorvoer te regelen van goederen van een specifieke aard, waarvoor de afgifte van vergunningen rechtsgevolgen kan hebben die beperkt zijn tot het grondgebied ten aanzien waarvan iedere overheid haar bevoegdheden uitoefent.

⁽¹²⁾ Arbitragehof, voormeld arrest nr. 56/96, overweging B.7.

⁽¹³⁾ Het spreekt vanzelf dat de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheden bovendien de algemene beginselen inzake de uitoefening daarvan in acht moeten nemen, inzonderheid het proportionaliteitsbeginsel en de federale loyauteit. Wat het proportionaliteitsbeginsel betreft, zie verder nr. 8.

De conclusie moet dan ook zijn dat, bij ontstentenis van een afwijkingsbepaling in het dispositief van het ontwerp, vergunningen voor in-, uit- en doorvoer alleen van toepassing zouden zijn op de ondernemingen en de verrichtingen ten aanzien waarvan de bevoegde gewestelijke overheid haar bevoegdheden zal hebben uitgeoefend in haar ambtsgebied.

8. Welke regeling ook wordt ingevoerd, de gewesten zullen bij de uitoefening van hun exclusieve bevoegdheden bovendien rekening moeten houden met de verplichting de regels van de economische unie en de monetaire eenheid na te leven, zoals die niet alleen worden afgeleid uit de bijzondere wetten tot hervorming der instellingen, maar ook uit de grondwetsherzieningen zelf ⁽¹⁴⁾, net zoals ze zich zullen moeten houden aan het evenredigheidsbeginsel zoals dat blijkt uit de vaste rechtspraak van het Arbitragehof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Volgens dat beginsel moeten de overheidsinstanties die betrokken zijn bij de verdeling van de bevoegdheden erop toezien dat ze de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of de andere deeltentiteiten niet onmogelijk maken of te sterk bemoeilijken ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Voor de grondwettelijke basis van dat beginsel van de economische unie en de monetaire eenheid wordt inzonderheid verwezen naar arrest nr. 47 van 26 mei 1988 van het Arbitragehof, overweging 6.B.4.

⁽¹⁵⁾ Zie inzonderheid het recente arrest nr. 184/2002 van 11 december 2002 van het Arbitragehof, overweging B.8.; zie ook de adviezen van de Verenigde Kamers: advies 22.180/VR van 1 april 1993 over een voorstel van wet dat heeft geleid tot de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur (Gedr. St., Kamer, zitting 1992-1993, nr. 897/2) en advies 24.043/VR van 20 januari 1995 over een voorstel van wet "tot regeling van de vrije nieuwsgaring" (Gedr. St., Kamer, zitting 1994-1995, nr. 1635/2).

De verenigde vakantiekamers waren samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,
Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, J. BAERT, P. VANDERNOOT, G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraden,
	J. van COMPERNOLLE,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. BECKERS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

W. DEROOVER