

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.268/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 24 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relative à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993", a donné le 20 avril 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993, à l'exécution de laquelle tend à pourvoir l'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation, constitue un traité mixte. L'assentiment à ce traité a donc fait l'objet non seulement d'une loi du 20 décembre 1996, mais également d'une ordonnance du 18 juillet 1996 pour la Région de Bruxelles-Capitale, d'un décret du 24 octobre 1996 pour la Région flamande et d'un décret du 5 décembre 1996 pour la Région wallonne.

L'article 167 de la Constitution attribue en effet aux régions le pouvoir de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences. Parmi celles-ci figurent entre autres la protection de l'environnement, la politique des déchets, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes – sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail –, la politique économique ainsi que celle des débouchés et des exportations, et la recherche scientifique dans le cadre des compétences régionales, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux ⁽¹⁾.

"Compte tenu des compétences exercées par les autorités régionales en matière économique, de politique des débouchés et d'exportation et d'emploi, [...] du souci du Gouvernement d'aboutir à des paquets de compétences cohérents [et d'ainsi] contribuer à une plus grande efficacité et cohérence de la politique en la matière" ⁽²⁾, la loi spéciale

⁽¹⁾ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, articles 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1° à 3°, et VI, alinéa 1^{er}, 1° et 3°, ainsi que 6bis, § 1^{er}.

⁽²⁾ Doc. parl., Sénat, 2003, n° 3-89/1, p. 2.

du 12 août 2003 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles transfère également aux régions "l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement 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, sans préjudice de la compétence fédérale pour l'importation et l'exportation concernant l'armée et la police et dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements", en ce compris les "licences pour l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement 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, sans préjudice de la compétence fédérale pour celles concernant l'armée et la police" ⁽³⁾.

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽⁴⁾ dispose en outre comme suit :

"Dans les limites des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières.

L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de communauté ou de région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I^{er} du Code pénal.

Dans les limites visées à l'alinéa 1^{er}, les décrets peuvent :

- 1° accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du Gouvernement de communauté ou de région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de communauté ou de région;
- 2° régler la force probante des procès-verbaux;
- 3° fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition."

⁽³⁾ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4°, et alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽⁴⁾ L'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises attribue les mêmes compétences à la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'ensuit que la mise en œuvre dans l'ordre interne de la Convention de Paris du 13 janvier 1993 relève pour une large part de compétences des autorités régionales. Cette difficulté n'a du reste pas échappé aux auteurs de l'avant-projet; parmi les pièces jointes à la demande d'avis, figure en effet le rapport d'une réunion qui a eu lieu le 26 octobre 2001 entre des représentants des ministères régionaux et fédéraux concernés par les mesures d'exécution nationales requises par cette convention, rapport concluant notamment que l'essentiel du contrôle de l'industrie chimique est du ressort des régions et qu'un accord de coopération doit être conclu avec elles afin de régler les aspects qui relèvent de leur compétence, la priorité étant toutefois accordée à l'élaboration d'une loi d'exécution fédérale prévoyant les sanctions pénales propres à assurer le respect des dispositions de la Convention.

2. Par leur nature même, les mesures à prendre pour respecter celle-ci ne se prêtent pas à une conception et à une exécution différenciées. En effet, la Convention requiert la désignation ou la mise en place, pour l'exécution des obligations qui en résultent, d'"une autorité nationale, qui sert de centre national en vue d'assurer une liaison efficace avec l'Organisation [pour l'interdiction des armes chimiques] et les autres États parties" (article VII, § 4) et implique nécessairement que les déclarations qu'il impose aux États n'émanent que d'une seule autorité au nom de ceux-ci (article III) et que les procédures de vérification (articles IV, V, VI et annexe sur la vérification), de consultation, de coopération et d'établissement des faits (article IX), d'assistance et de protection contre les armes chimiques (article X), de règlement des différends (article XIV) et d'adoption des amendements (article XV) qu'il met sur pied soient mises en oeuvre avec le concours de la même autorité. La participation à l'Organisation précitée implique aussi, à l'instar de ce qui est prévu pour les instances internationales dont les attributions correspondent à des compétences mixtes dans le système fédéral belge, la mise au point de positions communes au nom de la Belgique, qui ne dispose d'ailleurs que d'un seul représentant à la Conférence des États membres et ne disposerait que d'un siège dans l'hypothèse où elle ferait partie du Conseil exécutif (article VIII, spécialement ses paragraphes 9 et 23).

Par ailleurs, certains comportements interdits par la Convention et que celle-ci impose aux États de réprimer pénalement (article VII, § 1^{er}, a) peuvent toucher de manière indissociable à des aspects relevant à la fois de l'autorité fédérale et de l'autorité régionale (ex. : les entraves aux mesures d'inspection; les éléments constitutifs des divers stades pouvant aboutir à la mise au point ou à la fabrication des armes chimiques). De

pareils comportements ne peuvent être réprimés dans l'ordre juridique belge que par une législation conçue de manière conjointe.

En outre, même pour les comportements pouvant être distingués conformément à la répartition des compétences, il peut être opportun d'harmoniser la politique pénale à suivre en la matière, dans le respect des obligations qu'impose la Convention.

3. Conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽⁵⁾, l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun. Si le défaut de coopération dans des matières pour lesquelles le législateur spécial n'a pas prévu d'obligation de conclure un accord à cette fin n'est pas, en règle, constitutive en soi d'une violation des règles de compétences, l'inévitable imbrication des mesures nécessaires à l'exécution cohérente, voire intégrée, d'une telle convention internationale, et donc des compétences mises en œuvre à cet effet dans l'ordre interne, peut en l'espèce contraindre les autorités auxquelles elles sont confiées à ne les exercer qu'en coopération, justement afin d'éviter toute violation des règles de répartition des compétences ⁽⁶⁾.

4. Or, l'avant-projet de loi soumis à la section de législation comporte certaines dispositions qui ne mettent pas exclusivement en œuvre des compétences demeurées fédérales. Ainsi, la désignation de l'autorité nationale visée à l'article 3, § 1^{er}, ne

⁽⁵⁾ Suivant l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires.

⁽⁶⁾ En ce sens, s'agissant d'autres matières que des engagements internationaux de la Belgique lui imposent, en raison de leur imbrication sur le plan interne, de régler en coopération entre les autorités compétentes (soit en l'espèce les divers aspects des télécommunications), voir l'avis 33.255/4, donné le 5 juin 2002, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur du secteur des postes et des télécommunications belges (Doc. parl., Chambre, 2001/2002, n° 1937/1); avis 37.900/VR, donné le 25 janvier 2005, par les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux Amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, «INTELSAT», adoptés à Washington le 17 novembre 2000"; Cour d'arbitrage, n° 132/2004, 22 septembre 2004, considérants B.4. à B.7., spécialement considérants B.6.2. et B.7.2.

peut procéder d'un acte unilatéral de l'autorité fédérale dès lors que les pouvoirs que tend à lui conférer cette disposition portent a priori sur des matières tant fédérales que régionalisées.

L'article 3 de l'avant-projet, outre la désignation de l'autorité nationale au sens de l'article VII, § 4, de la Convention, répartit parmi plusieurs ministres fédéraux des compétences en rapport avec l'exécution de la Convention. Il résulte du caractère mixte des matières réglées par celle-ci et par la législation à adopter relative à son exécution que les autorités à désigner pour la mise en oeuvre de la Convention ne peuvent l'être que de manière conjointe et ne peuvent être habilitées à adopter une position au nom de la Belgique que de l'accord de l'ensemble des gouvernements fédéral et régionaux.

Par ailleurs, les interdictions générales énumérées à l'article 4 valent également dans des matières régionalisées; il en va notamment ainsi de l'interdiction, prévue au paragraphe 4, "d'importer, d'exporter ou de faire transiter par le territoire de la Belgique des armes chimiques". L'ensemble du régime des activités autorisées prévu par le chapitre 3 ignore également la répartition des compétences entre autorités fédérales et régionales, puisqu'il règle indifféremment l'exercice des activités visées, que l'État soit ou non encore compétent à leur égard; le fait que les articles 7, § 2, et 9, § 5, confient aux "Régions compétentes" le soin d'adopter quelques mesures complémentaires relatives au transfert, à l'exportation et à l'importation de certains produits chimiques ne peut suffire à maintenir l'ensemble de ce régime dans les limites des compétences proprement fédérales; semblables dispositions n'ont du reste pas leur place dans une loi ordinaire. Les dispositions du chapitre 4 destinées à permettre les inspections internationales, de même que celles du chapitre 5 imposant la conservation des données requises dans le cadre du régime d'autorisation organisé par le chapitre 3 et la confidentialité des informations, supposent, elles aussi, l'exercice conjoint de compétences fédérales et régionales. Enfin, dans la mesure où l'intervention des législateurs régionaux est requise pour l'adoption des règles projetées, l'article 11 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises leur attribuent également le pouvoir d'ériger en infraction les manquements à leurs décrets ou ordonnances et d'établir les peines sanctionnant ces infractions, de sorte que les dispositions pénales du chapitre 6 sont aussi de la compétence de ces législateurs, en tant qu'elles visent des infractions à des règles qu'il leur revient d'établir pour l'exécution de la convention dans les matières régionalisées.

.../...

5. Compte tenu de ce qui précède, l'ensemble des mesures d'exécution de la Convention doit être mis en oeuvre par un accord de coopération, qui doit être négocié et conclu par les Gouvernements fédéral et régionaux et soumis à l'assentiment des législateurs fédéral et régionaux. L'exécution des obligations internationales de la Belgique, telles qu'elles résultent de la Convention, justifie en l'espèce que cet accord de coopération soit un texte normatif réglant l'ensemble de ces obligations et ne nécessitant pas de mesures législatives ou décrétales complémentaires ⁽⁷⁾.

6. Eu égard aux observations qui précèdent, l'avant-projet sera fondamentalement revu à l'occasion de la négociation de l'accord de coopération qui doit être conclu pour mettre en oeuvre la Convention. Il ne sera donc pas formulé d'observation plus avant quant au contenu de l'avant-projet.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet utilise le terme "overeenkomst", tandis que la traduction de la convention, publiée au Moniteur belge du 6 juin 1997, emploie le terme "verdrag", sauf dans l'intitulé, en fin du texte, précédant immédiatement la liste des États liés, où le terme "overeenkomst" est utilisé. Dans la loi du 20 décembre 1996 portant assentiment à la convention en question, également publiée au Moniteur belge du 6 juin 1997, est employé le terme "overeenkomst", bien que dans son avis 23.729/9 le Conseil d'État eût proposé d'écrire "het Verdrag", au lieu de "de Overeenkomst".

Le décret du Conseil flamand du 24 octobre 1996, publié au Moniteur belge du 29 novembre 1996, se sert du terme "Verdrag".

⁽⁷⁾ À cette occasion, l'accord de coopération gagnera, dans un rapport explicatif tout au moins, à exposer par quelles dispositions de l'accord de coopération il est procuré exécution à chacune des dispositions de la Convention et de ses annexes, en suivant le plan de ces instruments.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.268/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 maart 2005 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de uitvoering van de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993", heeft op 20 april 2005 het volgende advies gegeven :

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

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, waarvan de uitvoering wordt beoogd met het voorontwerp van wet dat voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving, is een gemengd verdrag. Met dat verdrag is dus niet alleen instemming verleend bij een wet van 20 december 1996, maar ook bij een ordonnantie van 18 juli 1996 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een decreet van 24 oktober 1996 voor het Vlaams Gewest en een decreet van 5 december 1996 voor het Waals Gewest.

Bij artikel 167 van de Grondwet wordt aan de gewesten immers de bevoegdheid verleend om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen. Tot die bevoegdheden behoren onder meer de bescherming van het leefmilieu, het afvalstoffenbeleid, de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven - onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming - het economisch beleid, alsook het afzet- en uitvoerbeleid en het wetenschappelijk onderzoek in het raam van de gewestbevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikelen 6, § 1, II, eerste lid, 1° tot 3°, en VI, eerste lid, 1° en 3°, alsook *6bis*, § 1.

"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, [...] de bekommernis van de regering te komen tot coherente bevoegdheidspakketten [en aldus bij te dragen] tot de efficiëntie en de coherentie van het beleid in de betrokken domeinen" ⁽²⁾, worden bij de bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ook de volgende bevoegdheden aan de gewesten overgedragen: "de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid inzake de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie en met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens", met inbegrip van de "vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweeeërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid voor deze met betrekking tot het leger en de politie" ⁽³⁾.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽⁴⁾ bepaalt bovendien het volgende :

"Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluidend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten :

⁽²⁾ Gedr. St., Senaat, 2003, nr. 3-89/1, blz. 2.

⁽³⁾ Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, en vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽⁴⁾ Bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen worden dezelfde bevoegdheden verleend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

- 1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;
- 2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;
- 3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben."

Daaruit volgt dat de toepassing van het Verdrag van Parijs van 13 januari 1993 in de interne rechtsorde grotendeels onder de bevoegdheid van de gewestelijke overheden valt. Die moeilijkheid is de stellers van het voorontwerp overigens niet ontgaan; één van de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, is immers het verslag van een vergadering d.d. 26 oktober 2001 van vertegenwoordigers van de gewestelijke en federale ministeries die betrokken zijn bij de in dat verdrag voorgeschreven, nationale uitvoeringsmaatregelen. In dat verslag wordt in het bijzonder geconcludeerd dat het toezicht op de chemische industrie hoofdzakelijk onder de gewesten ressorteert en dat een samenwerkingsakkoord met de gewesten moet worden gesloten om de aspecten te regelen die onder hun bevoegdheid vallen, waarbij evenwel voorrang wordt verleend aan de uitwerking van een federale uitvoeringswet die voorziet in strafmaatregelen die de bepalingen van het Verdrag afdwingbaar maken.

2. De maatregelen die tot naleving van dat verdrag moeten worden genomen, maken van nature geen gedifferentieerde uitwerking en uitvoering mogelijk. In het Verdrag wordt immers geëist dat, voor de uitvoering van de verplichtingen die eruit voortvloeien, een Nationale Autoriteit wordt aangewezen of ingesteld die fungeert als "nationaal centraal punt voor het doeltreffend contact met de Organisatie [voor het verbod van chemische wapens] en de andere Staten die partij zijn bij het Verdrag" (artikel VII, lid 4) en houdt noodzakelijkerwijs in dat de opgaven die de Staten ingevolge het Verdrag moeten verstrekken, slechts uitgaan van één enkele autoriteit die namens hen optreedt (artikel III) en dat de bij het Verdrag ingestelde procedures inzake verificatie (artikelen IV, V, VI en verificatiebijlage), overleg, samenwerking en vaststelling van de feiten (artikel IX), bijstand en bescherming tegen chemische wapens (artikel X), regeling van geschillen (artikel XIV) en aanneming van wijzigingen (artikel XV) worden toegepast met medewerking van diezelfde autoriteit. Naar het voorbeeld van hetgeen bestaat voor internationale instanties waarvan de bevoegdheden overeenstemmen met gemengde bevoegdheden in het Belgische federale systeem, houdt de deelneming aan de voormelde Organisatie ook in dat gemeenschappelijke standpunten moeten worden uitgewerkt

namens België dat overigens maar één vertegenwoordiger heeft in de Conferentie van de Staten die partij zijn bij het Verdrag en slechts één zetel zou hebben in het geval dat het deel zou uitmaken van de Uitvoerende Raad (artikel VIII, in het bijzonder de leden 9 en 23 ervan).

Bovendien kunnen bepaalde gedragingen die bij het Verdrag verboden worden en waarvoor het aan de Staten de verplichting oplegt om strafrechtelijke bepalingen uit te vaardigen (artikel VII, 1, a), onlosmakelijk verband houden met aspecten die tegelijk onder de federale overheid en de gewestelijke overheid ressorteren (bijvoorbeeld het belemmeren van inspectiemaatregelen; de bestanddelen van de verschillende stadia die kunnen leiden tot de ontwikkeling en de productie van chemische wapens). Dergelijke gedragingen kunnen in de Belgische rechtsorde slechts worden bestraft door een wetgeving die gezamenlijk is uitgedacht.

Bovendien kan het opportuun zijn, zelfs voor gedragingen die op grond van de verdeling van de bevoegdheden kunnen worden onderscheiden, het ter zake te voeren strafrechtelijk beleid te harmoniseren, met inachtneming van de verplichtingen die het Verdrag oplegt.

3. Overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽⁵⁾, kunnen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. De afwezigheid van samenwerking in aangelegenheden waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet voorziet in de verplichting om een overeenkomst te sluiten, houdt weliswaar in de regel op zich geen schending in van de bevoegdheidsregels, maar de onvermijdelijke verwevenheid van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor een samenhangende, en zelfs geïntegreerde, uitvoering van een dergelijk internationaal verdrag, en dus van de bevoegdheden die te dien einde in het interne recht worden uitgeoefend, kan in casu de overheden waaraan ze verleend zijn

⁽⁵⁾ Volgens artikel 42 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

dwingen ze slechts in onderlinge samenwerking uit te oefenen, precies om enige schending van de regels voor de bevoegdheidsverdeling te voorkomen ⁽⁶⁾.

4. Het voorontwerp van wet dat om advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving bevat evenwel bepalingen waarbij niet uitsluitend federaal gebleven bevoegdheden ten uitvoer worden gelegd. Zo mag de aanwijzing van de Nationale Autoriteit, waarvan sprake is in artikel 3, § 1, niet het gevolg zijn van een eenzijdige handeling van de federale overheid, doordat de bevoegdheden die deze bepaling haar beoogt te verlenen a priori betrekking hebben op aangelegenheden die zowel federaal als gewestelijk zijn.

Artikel 3 van het voorontwerp voorziet niet alleen in de aanwijzing van de Nationale Autoriteit in de zin van artikel VII, vierde lid, van het Verdrag, maar ook in de verdeling onder verscheidene federale ministers van de bevoegdheden die verband houden met de uitvoering van het Verdrag. Uit het gemengde karakter van de aangelegenheden die worden geregeld bij dit Verdrag en bij de wetgeving die moet worden uitgevaardigd met het oog op de uitvoering ervan, blijkt dat de overheden die voor de uitvoering van het Verdrag moeten worden aangewezen, slechts gezamenlijk kunnen worden aangewezen en slechts met instemming van de federale regering en de gewestelijke regeringen kunnen worden gemachtigd om namens België een standpunt in te nemen.

Overigens gelden de algemene verbodsbepalingen die in artikel 4 worden opgesomd eveneens in geregionaliseerde aangelegenheden; dit is inzonderheid het geval met het verbod, bepaald in paragraaf 4, "(om) chemische wapens in, uit of door te voeren via het Belgische grondgebied". In heel het stelsel van de toegestane activiteiten waarin hoofdstuk 3 voorziet, wordt evenmin rekening gehouden met de verdeling van de

⁽⁶⁾ In deze zin, in verband met andere aangelegenheden die, overeenkomstig internationale verbintenissen van België, vanwege de verwevenheid op intern gebied in samenwerking onder de bevoegde overheden moeten worden geregeld (in casu de verschillende aspecten van telecommunicatie), zie advies 33.255/4, gegeven op 5 juni 2002, over een voorontwerp van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (Gedr. St., Kamer, 2001/2002, nr. 1937/1); advies 37.900/VR, gegeven op 25 januari 2005, door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie "INTELSAT", aangenomen te Washington op 17 november 2000"; Arbitragehof, nr. 132/2004, 22 september 2004, overwegingen B.4. tot B.7., inzonderheid overwegingen B.6.2. en B.7.2.

bevoegdheden onder de federale en gewestelijke overheden, aangezien in dit hoofdstuk zonder onderscheid de uitoefening van de bedoelde activiteiten wordt geregeld, ongeacht of de Staat al dan niet voor deze activiteiten nog bevoegd is. Het feit dat de artikelen 7, § 2, en 9, § 5, het aan de "bevoegde Gewesten" overlaten om enige nadere regels te bepalen voor de overdracht, de uitvoer en de invoer van bepaalde chemische stoffen, is niet voldoende om deze regeling in haar geheel binnen de grenzen van de eigenlijke federale bevoegdheden te houden. Dergelijke bepalingen horen overigens niet thuis in een gewone wet. De bepalingen van hoofdstuk 4, die ertoe strekken internationale inspecties mogelijk te maken, alsmede die van hoofdstuk 5, die het bewaren voorschrijven van de gegevens vereist in het kader van het in hoofdstuk 3 opgezette autorisatiesysteem en de inachtneming van het vertrouwelijke karakter van de informatie, veronderstellen eveneens de gezamenlijke uitoefening van federale en gewestelijke bevoegdheden. Tenslotte geldt dat in zoverre het initiatief van de gewestwetgevers vereist is om de geplande maatregelen uit te vaardigen, hun bij artikel 11 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en bij artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen eveneens de bevoegdheid toegekend wordt om op de overtredingen van hun decreten of ordonnanties straffen te stellen en de strafmaat voor deze overtredingen te bepalen, zodat de strafbepalingen van hoofdstuk 6 eveneens onder de bevoegdheid vallen van deze wetgevers, in zoverre ze betrekking hebben op overtredingen van bepalingen die ze moeten vaststellen voor de uitvoering van het Verdrag in de geregionaliseerde aangelegenheden.

5. Gelet op wat voorafgaat, moeten de gezamenlijke maatregelen voor de uitvoering van het Verdrag ten uitvoer worden gelegd met een samenwerkingsakkoord, dat moet worden besproken en gesloten door de federale regering en de gewestregeringen en voor akkoordbevinding moet worden voorgelegd aan de federale wetgever en de gewestwetgevers. De uitvoering van de internationale verplichtingen van België, zoals ze voortvloeien uit het Verdrag, rechtvaardigt in casu dat dit samenwerkingsakkoord een normatieve tekst zou zijn die het geheel van deze verplichtingen regelt en geen aanvullende wets- of decreetsbepalingen vereist ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Bij deze gelegenheid is het beter om op zijn minst in een toelichtend verslag uiteen te zetten welke bepalingen van het samenwerkingsakkoord uitvoering verlenen aan elk van de bepalingen van het Verdrag en van de bijlagen ervan, en hierbij het plan van deze instrumenten te volgen.

6. Op grond van de opmerkingen die voorafgaan, dient het voorontwerp grondig te worden herzien bij de onderhandelingen over het samenwerkingsakkoord dat moet worden gesloten om het Verdrag ten uitvoer te leggen. Er wordt dus geen verdere opmerking gemaakt wat de inhoud van het voorontwerp betreft.

Slotopmerking

In het ontwerp wordt de term "overeenkomst" gebruikt, terwijl in de vertaling van de "overeenkomst", bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 juni 1997, de term "verdrag" gebezigd wordt, behoudens in het opschrift, aan het slot van de tekst, dat onmiddellijk voorafgaat aan de lijst van de gebonden Staten, waar sprake is van "overeenkomst". In de wet van 20 december 1996 houdende instemming met de bewuste "overeenkomst", eveneens bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 juni 1997, is sprake van de "overeenkomst", ofschoon de Raad van State in zijn advies 23.729/9 had voorgesteld "het Verdrag" te schrijven, in plaats van "de Overeenkomst".

In het decreet van de Vlaamse Raad van 24 oktober 1996, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 november 1996, is sprake van "het Verdrag".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS