

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 43.865/3
VAN 11 DECEMBER 2007VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 november 2007 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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 het volgende advies gegeven:

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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.

Met betrekking tot een voorontwerp van wet strekkende tot instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdende in verenigde kamers, in zijn advies 42.559/VR van 27 maart 2007 het volgende opgemerkt ⁽¹⁾:

"De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft vroeger twee adviezen gegeven, het eerste, advies 26.916/4, gegeven op 13 juli 1998, over een voorontwerp van wet «voor de uitvoering van 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», en het tweede, advies 38.268/4, gegeven op 20 april 2005, 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».

Teneinde de leden van de wetgevende kamers volledig in te lichten, dienen beide voormelde adviezen bij dit advies te worden gevoegd bij het indienen van het wetsontwerp bij de Senaat."

Deze opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald ten aanzien van het voorliggende ontwerp.

De beide voormelde adviezen zijn bij dit advies gevoegd om samen met het ontwerp houdende instemming op het bureau van het Vlaams Parlement te worden ingediend.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-2386/1, pp. 50-51.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 15 septembre 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "pour 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 13 juillet 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 september 1997 door de Minister van de Justitie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "voor de uitvoering van 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", heeft op 13 juli 1998 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

1. L'avant-projet de loi tend à mettre en oeuvre 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, et des trois Annexes, faites à Paris le 13 janvier 1993, approuvées par la loi du 20 décembre 1996 (ci-après : la Convention).

Aux termes de l'article VII, § 5, de la Convention, chaque Etat doit informer l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, des mesures législatives et administratives qu'il a prises pour appliquer la Convention.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur cette formalité.

2. Elle l'est également sur l'obligation contenue dans l'article XI, paragraphe 2, e), de la Convention, en vertu duquel les Etats parties "s'engagent à revoir leur réglementation nationale en matière de commerce des produits chimiques pour la rendre compatible avec l'objet et le but de la Convention".

3. Il appartient enfin au législateur de modifier 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 tenir compte de l'interdiction générale et absolue de posséder ou de fabriquer des armes chimiques à des fins militaires, résultant des articles premier, paragraphe 1er, et VII, paragraphe 1er, de la Convention.

OBSERVATION GENERALE

Aux termes de l'article VII, paragraphe 1er, de la Convention,

"1. Chaque Etat partie adopte, conformément aux procédures prévues par sa Constitution, les mesures nécessaires pour s'acquitter des obligations qu'il a contractées en vertu de la présente Convention. En particulier :

.../...

a) Il interdit aux personnes physiques et morales se trouvant en quelque lieu de son territoire ou en tout autre lieu placé sous sa juridiction telle qu'elle est reconnue par le droit international, d'entreprendre quelque activité que ce soit qui est interdite à un Etat partie par la présente Convention et, notamment, promulgue une législation pénale en la matière;

b) Il n'autorise aucune activité interdite à un Etat partie par la présente Convention, en quelque lieu qui soit placé sous son contrôle;

c) Il applique la législation pénale qu'il a promulguée en vertu de l'alinéa a) à toute activité interdite à un Etat partie par la présente Convention, qui est entreprise en quelque lieu que ce soit par des personnes physiques possédant sa nationalité, conformément au droit international.

(...)." .

Outre ces obligations, les Etats parties sont également tenus, en vertu de l'article VI de la Convention, de prendre des mesures appropriées pour contrôler les activités non interdites par la Convention mais qui ont recours à des produits chimiques toxiques et leurs précurseurs.

Ces produits chimiques font l'objet d'une classification ⁽¹⁾ et en fonction de celle-ci, l'Etat doit soit les interdire et les soumettre à une vérification systématique, soit les autoriser mais contrôler leur production, leur utilisation à des fins précises. Le matériel et les installations qui sont nécessaires à la fabrication, au stockage et au transfert de ces produits chimiques font également l'objet de certains contrôles. Ceux-ci sont adaptés en fonction de la classification des produits chimiques.

L'avant-projet de loi a pour objectif de répondre à l'ensemble de ces obligations.

Contenant de nombreuses habilitations au Roi, principalement aux articles 4 et 5 du projet, il présente de très grandes similitudes avec une loi de cadre.

Si, compte tenu du caractère complexe et essentiellement technique de la Convention, il est admissible que le législateur procède de la sorte, encore faut-il que la loi énonce les règles essentielles suivant lesquelles les principes qu'elle consacre seront réalisés. Ces règles doivent revêtir une précision suffisante pour que le texte permette de se rendre compte de la portée de la volonté du législateur; elles ne peuvent conférer à l'exécutif aucune délégation excessive.

⁽¹⁾ Voir à ce propos l'annexe sur les produits chimiques de la Convention.

En l'espèce, le texte examiné contient une série de principes dont le contenu n'est pas suffisamment précis, pas plus que n'est déterminée la manière dont le Roi devra les mettre en oeuvre.

Les articles 3, 4 et 5 du projet doivent à ce sujet être fondamentalement revus, afin d'être plus précis et explicites quant au fond et mieux structurés dans la forme.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Il y a lieu d'écrire "Projet de loi relatif à l'exécution de la Convention ...".

Proposant et arrêté de présentation

Il y a lieu de mentionner, en plus du Ministre de la Justice, en respectant l'ordre de préséance, les autres ministres qui ont contresigné l'avant-projet de loi.

Dispositif

Article 2

Cette disposition contient des définitions qui, tantôt procèdent directement par référence aux textes de la Convention, tantôt sont autonomes.

Le Conseil d'Etat, section de législation, est d'avis que la reprise intégrale des définitions de la Convention augmenterait la cohérence et la lisibilité de la loi.

Il s'interroge, en outre, sur la nécessité d'introduire des définitions, telle celle figurant au 2/ de l'article examiné qui donne une définition conforme à l'usage usuel du terme "produits" entendu comme produit chimique.

La disposition sera fondamentalement revue.

Article 3

1. En vertu de l'article VII, paragraphe 4, de la Convention, chaque Etat partie désigne ou met en place une autorité nationale, qui sert de centre national en vue d'assurer une liaison efficace avec l'Organisation et les autres Etats parties.

L'article 3 du projet n'indique pas clairement si une autorité spécifique va être mise en place ou si c'est le Ministre des Affaires étrangères qui est désigné à cette fin.

Le commentaire de la disposition est beaucoup plus précis que le dispositif lui-même, en tant que ce commentaire détermine les compétences respectives des Ministres des Affaires étrangères et de l'Economie.

La rédaction des 1/ et 2/, devenant les alinéas 1er et 2, sera revue pour plus de précision en s'inspirant de l'exposé des motifs.

2. Au 3/, devenant l'alinéa 3, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée du terme "coopération".

3. Sur le plan rédactionnel, il est à noter que les divisions en 1/, 2/, 3/, elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c), ne peuvent être utilisées qu'à l'intérieur des phrases composant un alinéa ou un paragraphe, pour marquer une suite de propositions ou une énumération, mais pas pour subdiviser le dispositif d'un article.

Article 4

1. Le paragraphe 1er contient l'interdiction générale relative aux armes chimiques telle qu'elle est exprimée dans l'article premier, paragraphe 1er, a) et b), de la Convention.

Tout comme le fait celle-ci, il convient de séparer cette disposition des autres paragraphes qui suivent et qui traitent principalement des produits chimiques toxiques en tant que tels.

2. Le paragraphe 2 entend mettre en oeuvre essentiellement l'article VI, paragraphe 1er, de la Convention.

Pour plus de clarté, il est recommandé de rédiger la disposition comme suit, sous la forme d'un article 5 nouveau, et d'adapter la numérotation en conséquence :

"Art. 5 Il est interdit de mettre au point, de fabriquer, d'acquérir d'une autre manière, de stocker, de conserver, de transférer ou d'employer des produits chimiques toxiques et leurs précurseurs, en vue de la mise au point, la fabrication ou l'emploi d'armes chimiques."

3. Le paragraphe 3 tend à mettre en oeuvre les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article VI, de la Convention.

En vertu de cette disposition, les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs font l'objet d'une classification en trois tableaux.

Pour ceux figurant dans le tableau 1 de l'annexe sur les produits chimiques de la Convention, l'Etat doit interdire leur fabrication, leur acquisition, leur conservation, leur transfert et leur utilisation "sauf si :

- a) ils servent à des fins de recherche, des fins médicales ou pharmaceutiques ou à des fins de protection;
- b) les types et les quantités de produits chimiques sont strictement limités à ce que peuvent justifier de telles fins;
- c) la quantité globale des produits chimiques utilisés à tout moment à de telles fins est égale ou inférieure à une tonne;
- d) la quantité globale acquise à de telles fins par un Etat partie au cours d'une année, au moyen de la fabrication, du retrait de stocks d'armes chimiques et de transferts, est égale ou inférieure à une tonne."

A ces conditions, s'ajoutent des obligations relatives aux installations et des mécanismes de contrôle très stricts.

Pour les produits chimiques mentionnés dans les tableaux 2 et 3 de la même annexe, l'Etat est notamment astreint à des déclarations annuelles auprès de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, reprenant les quantités fabriquées, traitées, consommées, importées et exportées de chaque produit chimique figurant dans ces tableaux; il doit également permettre aux équipes d'inspection internationale d'opérer des vérifications des sites d'usines concernés.

La distinction tripartite entre les différents types de produits chimiques ne ressort pas clairement du paragraphe 3, en projet. Il y est en effet question, d'une part, des "produits déterminés par le Roi", la notion de "produits" devant s'entendre au sens de l'article 2, 2/, du projet et, d'autre part, des "produits visés à l'article VI, paragraphe 3, de la Convention", c'est-à-dire les produits chimiques inscrits au tableau 1 de l'annexe précitée ⁽²⁾.

Il est préférable de structurer les paragraphes 3, 4 et 5, en projet, en s'alignant sur les textes de la Convention.

Le Roi serait ainsi habilité à arrêter la liste des produits chimiques en opérant leur classification conformément aux tableaux de l'annexe sur les produits chimiques de la Convention.

Un chapitre serait consacré aux produits chimiques repris dans le tableau 1.

Le législateur interdirait la mise au point, la fabrication, l'acquisition d'une autre manière, le stockage, le transfert et l'emploi des produits chimiques visés au tableau 1 et spécifierait les dérogations possibles.

Il instaurerait un régime de déclaration pour les industries concernées et déterminerait le type d'installation autorisée à faire les opérations précitées, à l'instar de la sixième partie, point C, de l'annexe sur l'application de la Convention et la vérification.

⁽²⁾ Sur la notion de "produit" qui est à l'origine de cette difficulté, voir l'observation faite sous l'article 2.

Enfin, il fixerait les modalités de l'inspection menée par les fonctionnaires contrôleurs pour ce type d'installation ainsi qu'un régime de déclaration pour les transferts de ces produits chimiques vers les territoires d'autres Etats parties.

Un deuxième chapitre serait consacré aux produits chimiques repris dans les tableaux 2 et 3.

Il appartiendrait au législateur d'établir un régime de déclaration portant, d'une part, sur la quantité de produits chimiques fabriquée, traitée, consommée, importée et exportée par chaque usine concernée et, d'autre part, contenant des renseignements relatifs à ces usines.

Il lui reviendrait également de déterminer les modalités de l'inspection menée par les fonctionnaires contrôleurs pour ce type d'usine ainsi que le régime de déclaration pour les transferts de ces produits chimiques vers les territoires des autres Etats parties à la Convention.

Les paragraphes 4 et 5 en projet étant relatifs aux produits chimiques repris dans le tableau 1, il conviendrait de les insérer dans le chapitre consacré à ce type de produit.

4. Dans le paragraphe 4, 1/, en projet, il y a lieu de préciser la notion d'"installations". Le commentaire de cette disposition fait apparaître qu'il s'agit de laboratoires ou d'hôpitaux qui utilisent notamment la mustine et qui n'excèdent pas la limite des 100 grammes par an.

En vertu de la sixième partie de l'annexe sur l'application de la Convention et la vérification, au point C.12,

"12. La synthèse de produits chimiques du tableau 1 à des fins de recherche ou à des fins médicales ou pharmaceutiques - mais non à des fins de protection - peut être effectuée dans des laboratoires, dans des quantités globales inférieures à 100 g par an et par installation. Ces laboratoires ne sont soumis à aucune des dispositions relatives à la déclaration et à la vérification énoncées aux sections D et E."

Le texte en projet doit donc clairement faire référence à la notion de laboratoire et d'hôpital et à l'opération de synthèse des produits chimiques.

5. Il résulte du commentaire du paragraphe 4, 2/, en projet, que la notion d'"installation désignée par le Roi" concerne à la fois l'installation à petite échelle visée dans la sixième partie de l'annexe sur l'application de la Convention et sur la vérification au point C.8, et toute autre installation visée dans la sixième partie de la même annexe, au point C.10.

En vertu des points C.8 et 9,

"8. Chaque Etat partie qui fabrique des produits chimiques du tableau 1 à des fins de recherche, à des fins médicales ou pharmaceutiques ou à des fins de protection, le fait dans une installation unique à petite échelle approuvée par lui, les seules exceptions étant celles qui sont énoncées aux paragraphes 10, 11 et 12.

9. La fabrication dans une installation unique à petite échelle est effectuée dans des réacteurs incorporés à une chaîne de production qui n'est pas configurée pour la fabrication en continu. Le volume d'un réacteur ne dépasse pas 100 litres et le volume total de tous les réacteurs dont la contenance est supérieure à cinq litres ne dépasse pas 500 litres."

Selon le commentaire du paragraphe 4, 2/, en projet, la production annuelle totale d'une telle installation doit demeurer inférieure à une tonne des produits chimiques visés au tableau 1.

Cette limite quantitative est reprise dans la sixième partie de l'annexe sur l'application de la Convention et la vérification, au point A.2, c), qui dispose que "la quantité globale des produits chimiques (tableau 1) utilisés à tout moment à de telles fins (de recherche, médicales, pharmaceutiques ou de protection) est égale ou inférieure à une tonne".

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que cette limite quantitative est globale et concerne l'ensemble des installations.

En ce qui concerne le point C.10, il y est prévu que :

.../...

"10. La fabrication de produits chimiques du tableau 1 dans des quantités globales ne dépassant pas 10 Kg par an peut être effectuée à des fins de protection dans une seule installation autre que l'installation unique à petite échelle. Cette installation doit être approuvée par l'Etat partie."

La Convention n'autorise donc la fabrication de produits chimiques du tableau 1 dans ce type d'installation que pour une finalité de protection.

Le commentaire du paragraphe 4, 2/, en projet, fait apparaître que c'est l'armée qui opèrera pour ce type d'installation.

D'une manière générale, le paragraphe 4, 2/, en projet, doit donc clairement faire la distinction entre les deux types d'installation, déterminer les modalités de production propres à chacune de ces installations ainsi que les finalités respectives qui peuvent être poursuivies.

6. Le paragraphe 5, 1/, en projet, semble correspondre au point C.11 de la sixième partie de l'annexe précitée qui dispose que :

"11. La fabrication de produits chimiques du tableau 1 dans des quantités supérieures à 100 g par an peut être effectuée à des fins de recherche ou à des fins médicales ou pharmaceutiques en dehors d'une installation unique à petite échelle dans des quantités globales ne dépassant pas 10 Kg par an et par installation. Ces installations doivent être approuvées par l'Etat partie."

Il serait préférable que le texte en projet s'inspire davantage de la disposition de la Convention.

7. Le paragraphe 5, 2/, en projet, est particulièrement incompréhensible ainsi que son commentaire.

Aux termes de la sixième partie de l'annexe sur l'application de la Convention et sur la vérification, points B.3 et 4,

"3. Un Etat partie ne peut transférer de produits chimiques du tableau 1 à l'extérieur de son territoire qu'à un autre Etat partie et seulement à des fins de recherche, à des fins médicales ou pharmaceutiques ou à des fins de protection, conformément au paragraphe 2.

4. Les produits chimiques transférés ne doivent pas être retransférés à un Etat tiers.".

Le commentaire de la disposition en projet semble indiquer qu'un transfert de produits chimiques du tableau 1 que ce soit sur le territoire belge, d'une installation vers une autre, ou vers une installation située sur le territoire d'un Etat partie à la Convention, donnera lieu à une "demande de dispense".

Le Conseil d'Etat se demande comment cette disposition va se concilier avec le Règlement (CE) n° 3381/94 du Conseil du 19 décembre 1994 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage.

Ce règlement habilite les Etats membres à instaurer un régime d'autorisation pour les exportations de biens à double usage, c'est-à-dire des biens susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire.

Ces biens sont mentionnés dans une liste de l'annexe I de la décision 94/942/PESC du Conseil, du 19 décembre 1994, relative à l'action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du Traité sur l'Union européenne concernant le contrôle des exportations de biens à double usage ⁽³⁾. Parmi ces biens, apparaissent notamment des produits chimiques pouvant servir de précurseurs à des agents chimiques toxiques ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, en vertu de l'article 2, alinéa 1er, de 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, il revient au Roi le pouvoir de fixer par un arrêté délibéré en Conseil des ministres la liste des armes, des munitions et du matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de technologie y afférente, dont l'importation, l'exportation et le transit sont interdits.

⁽³⁾ La liste précitée a été remplacée par la décision 96/213/PESC du Conseil du 22 octobre 1996, puis modifiée par la décision 97/100/PESC du Conseil du 20 janvier 1997.

⁽⁴⁾ Voir notamment Annexe I; catégorie 1, "matériaux, produits chimiques, "micro-organismes" et toxines", IC350.

Par un arrêté royal du 8 mars 1993, le Roi a établi cette liste et a interdit l'importation, l'exportation et le transit des armes, des munitions et du matériel mentionnés dans la première catégorie de la liste annexée à l'arrêté royal précité. Si l'on compare les produits chimiques mentionnés dans cette liste avec ceux figurant dans le tableau 1 de la Convention, on constate qu'ils sont pratiquement identiques.

Cela signifie donc que ces produits chimiques en tant qu'ils sont destinés à des fins militaires, ne peuvent faire l'objet d'une exportation, d'une importation ou d'un transit, par contre, lorsqu'ils sont destinés à des fins pacifiques, ils peuvent faire l'objet d'une telle opération, moyennant les autorisations requises.

Le paragraphe 5, 2/, en projet, devrait dès lors organiser ce régime d'autorisation eu égard notamment au règlement européen précité.

Il sera en conséquence fondamentalement revu ainsi que son commentaire.

Article 5

Cette disposition, fondamentale pour la mise en oeuvre de la Convention, se contente d'habiliter le Roi en des termes généraux et imprécis, alors que le commentaire de la disposition fait apparaître une série d'obligations qui doivent être remplies afin d'instaurer le système de déclarations obligatoires et le devoir de conservation des données exigé par la Convention.

Cette disposition est beaucoup trop imprécise et contient une délégation de pouvoirs au Roi qui est excessive.

Ce régime de déclaration doit être explicité dans chacun des chapitres consacrés aux différents types de produits chimiques.

En conséquence, la disposition sera fondamentalement revue.

Chapitre IV

Il serait préférable d'intituler ce chapitre "Recherche et constatation des infractions".

Article 6

1. La division en paragraphes ne se justifie pas, chacun de ceux-ci ne contenant qu'un alinéa.

2. Le commentaire de cette disposition indique que les compétences des fonctionnaires contrôleurs s'inspirent notamment de celles des inspecteurs économiques et des inspecteurs sociaux.

A cet égard, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ainsi, dans son arrêt Imbroscia du 24 novembre 1993 ⁽⁵⁾, la Cour a considéré que :

"Certes, l'article 6 (de la Convention européenne des droits de l'homme) a pour finalité principale, au pénal, d'assurer un procès équitable devant un "tribunal" compétent pour décider du bien-fondé de l'accusation, mais il n'en résulte pas qu'il se désintéresse des phases qui se déroulent avant la procédure de jugement ...".

⁽⁵⁾ Paru dans le J.T., 1994, p. 495 et obs. de P. Lambert, "L'article 6, 1/, de la Convention européenne des droits de l'homme et les juridictions d'instruction".

Il est donc permis de considérer que la tendance actuelle de la jurisprudence va vers une extension de l'application des garanties consacrées par l'article 6 de la Convention à la phase de l'instruction ⁽⁶⁾, mais également à celle de l'information ⁽⁷⁾.

Il reviendra, en définitive, au juge du fond d'apprécier si l'information s'est effectuée d'une manière telle que le déroulement d'un procès équitable est devenu impossible ⁽⁸⁾.

Il convient donc que l'auteur du projet tienne compte, notamment dans la rédaction de l'article 6 du projet, de l'extension du champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en garantissant davantage le respect des droits de la défense applicables à la recherche et à la constatation d'infractions par les fonctionnaires contrôleurs, notamment en ce qui concerne la régularité de la collecte des preuves.

3. En vertu du paragraphe 3, 1/, devenant l'alinéa 3, 1/, en projet, les fonctionnaires contrôleurs peuvent "pénétrer dans chaque endroit à l'exception des locaux habités, sans consentement de l'occupant. Toutefois, ils ne peuvent pénétrer, dans les locaux habités, qu'avec l'autorisation préalable du juge au tribunal de police". Ici aussi, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué. Dans des arrêts

⁽⁶⁾ Voir, dans ce sens, notamment R. Ergec et A. Schaus, "Examen de jurisprudence (1990-94), la Convention européenne des droits de l'homme", R.C.J.B., 1995, pp. 376-377.

⁽⁷⁾ A. De Nauw, dans son ouvrage "Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise", paru en 1994, estime, en effet, que la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme "permet de supposer que les droits et garanties prescrits par la C.E.D.H. vont jouer un rôle grandissant pendant la phase de surveillance qui sera, dès lors, soumise aux règles de la procédure pénale, pour autant qu'elle aboutisse à la constatation d'infractions et à des poursuites ... Les procédures de surveillance devront perdre leur caractère inquisitoire et devenir transparentes afin de pouvoir examiner globalement et concrètement leur conformité aux instruments juridiques de protection des droits de l'homme".

⁽⁸⁾ En ce sens, voir Cass. 6 mai 1993, J.T., 1994, p. 41.

du 25 février 1993, elle a étendu la notion de domicile, protégé par l'article 8 de la Convention, aux locaux professionnels ⁽⁹⁾.

L'auteur de l'avant-projet doit donc veiller à contenir le pouvoir de perquisition octroyé aux fonctionnaires contrôleurs, dans des limites compatibles avec le respect du droit au domicile.

Dans les arrêts précités, la Cour a notamment souligné :

"qu'en l'absence surtout d'un mandat judiciaire, les restrictions et les conditions prévues par la loi ... apparaissent trop lâches et lacunaires pour que les ingérences dans les droits du requérant fussent étroitement proportionnées au but légitime recherché."

Dans le même sens, J. Velu et R. Ergéc indiquent que :

"L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au paragraphe 2 doivent s'entourer." ⁽¹⁰⁾.

Si l'auteur de l'avant-projet entend autoriser des perquisitions pendant la nuit, en dérogation à la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires, il convient de le préciser explicitement.

Le texte en projet doit être modifié à cet égard. Il sera également précisé ce que l'on entend par "appareils nécessaires".

⁽⁹⁾ C.E.D.H., arrêts du 25 février 1993, Funke, Crémieux, Mialhe c/ France, série A, Vol. 256. Sur cette jurisprudence, voir D. Yernault, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", Rev. trim. dr. ho., 1994, pp. 117-135.

⁽¹⁰⁾ "La Convention européenne des droits de l'homme", extrait du R.P.D.B., complément, tome VII, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 557, n/ 678.

4. Le paragraphe 3, 2/, devenant l'alinéa 3, 2/, en projet, ne précise pas si la consultation des documents doit se faire sur place.

5. Au même alinéa 3, 3/, en projet, il est question "d'objet". La notion est particulièrement vague. S'agissant d'un contrôle exercé dans le cadre de l'utilisation de produits chimiques toxiques, il y a lieu de spécifier davantage "ces objets".

La même remarque vaut pour le terme "meuble" utilisé au 5/.

6. L'alinéa 3, 7/, en projet, autorise les fonctionnaires contrôleurs à faire des photos et des enregistrements de film ou vidéo. Le recours à de tels procédés pose un double problème.

D'une part, le recours aux photos, films et vidéos comme moyen de preuve en droit pénal n'est pas organisé par le législateur. Il en résulte une incertitude quant à la force probante qui sera reconnue à ces moyens, même si certaines décisions judiciaires les acceptent, moyennant certaines conditions, au nom de la liberté de la preuve en droit pénal ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Voir par exemple Corr. Bruxelles, 18 décembre 1990, J.T., 1991, p. 819; Gand, 6 février 1992, R.W., 1992-1993, p. 570. En matière civile, voir Civ. Namur (réf.), 31 octobre 1995, J.T., 1996, p. 192.

D'autre part, la collecte d'images tombe dans le champ d'application de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ⁽¹²⁾, à laquelle il convient de se conformer ⁽¹³⁾.

7. Au paragraphe 5, devenant l'alinéa 5, les termes "sans préjudice des dispositions légales" seront omis.

Article 7

1. Il ressort de cet article que les fonctionnaires-contrôleurs sont tenus à une obligation de confidentialité et non au secret professionnel mais qu'ils sont susceptibles d'encourir les peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Mieux vaut donc écrire :

"Art. ... Les fonctionnaires-contrôleurs sont tenus de garder le secret des renseignements recueillis ...".

2. L'attention de l'auteur du projet est également attirée sur l'obligation de confidentialité qui résulte de l'article VII, 6, de la Convention, en vertu de laquelle il doit protéger les données et informations qu'il reçoit de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

⁽¹²⁾ M.-H. Boulanger, C. de Terwangne, et Th. Léonard, "La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 8 décembre 1992", J.T., 1993, p. 371, n/ 5; O. De Schutter, "La vidéosurveillance et le droit au respect de la vie privée", Journ. proc., 12 janvier 1996, n/ 296, p. 14; P. de Hert, O. De Schutter et S. Gutwirth, "Pour une réglementation de la vidéosurveillance", J.T., 1996, pp. 569-570. Voir également l'avis L. 25.093/9 du 6 mai 1996 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968", Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n/ 577/1, pp. 12-14.

⁽¹³⁾ Voir en ce sens l'avis n/ L. 25.969/2 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au recyclage professionnels", donné le 26 mai 1997, Doc. parl. C.R.W., session 1997-1998, n/ 319/1 et 320/1.

A cet égard, il respectera les principes de l'annexe de la Convention, sur la protection de l'information confidentielle et traitera les informations reçues selon le niveau de confidentialité retenu pour cette information. Il se conformera notamment au système de classification des données et documents confidentiels approuvé par la Conférence des Etats parties.

Le Conseil d'Etat se demande si un régime de confidentialité ne devrait pas également être établi pour les informations recueillies auprès des entreprises et industries établies en Belgique et concernées par les règles en projet compte tenu de la portée de ces informations. Celles-ci auront trait non seulement au traitement des produits chimiques toxiques mais également aux installations proprement dites.

Article 9

1. L'alinéa 1er de cette disposition est superflu compte tenu de la Convention internationale elle-même. En la ratifiant et en l'approuvant, la Belgique a pris l'engagement de la respecter et de la mettre en oeuvre.

2. En vertu de l'alinéa 2, en projet, l'équipe internationale d'inspection est "habilitée à pénétrer dans tous les endroits pour autant que cela soit nécessaire pour l'exécution de l'inspection", encadrée d'une équipe d'accompagnement.

Si la deuxième partie de l'annexe sur l'application de la Convention et la vérification, au point E.49, permet que les représentants de l'Etat partie inspecté observent toutes les activités de vérification exécutées par l'équipe internationale d'inspection, la présence de cette équipe d'accompagnement ne peut cependant être considérée comme une condition à l'accès de ces installations.

L'accès à ces installations par les équipes internationales d'inspection doit être libre et, en aucun cas, la présence d'une équipe d'accompagnement ne peut retarder l'inspection ni la gêner (voir en ce sens le point E.41).

Ces nuances doivent être apportées à la disposition en projet en indiquant que l'équipe internationale d'inspection sera, le cas échéant, assistée par une équipe d'accompagnement.

La même remarque vaut pour le troisième alinéa en projet.

3. La Convention, en définissant les installations, les sites d'usines, les usines ou les bâtiments spécialisés, ne semble pas avoir inclus la notion de "domicile".

Il est dès lors douteux qu'une équipe internationale soit habilitée à pénétrer dans un domicile.

Si cet alinéa devait néanmoins être maintenu, il conviendrait de prévoir que la perquisition ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'un mandat d'un juge.

Article 10

Compte tenu de la remarque qui a été formulée sous l'article 4 de l'avant-projet de loi, proposant d'en revoir la structure en prévoyant des réglementations distinctes pour chaque catégorie de produits chimiques toxiques, il y a lieu de distinguer les sanctions pénales selon que certains de produits sont interdits et que d'autres font simplement l'objet de contrôles.

On respectera le principe de proportionnalité de la peine par rapport aux faits reprochés.

L'alinéa 2 en projet punit d'une amende de 100.000 à 1.000.000 de francs, les infractions à l'article 5 en projet.

Compte tenu de la rédaction actuelle de cette disposition, il est impossible de déterminer exactement les actes incriminés.

Comme l'a souvent rappelé la section de législation, le principe de légalité emporte qu'en matière pénale, le pouvoir législatif a l'obligation constitutionnelle, et non la simple obligation générale de prudence, de disposer par des règles précises. A défaut de pareilles règles, les juges seront obligés de combler cette imprécision, avec pour conséquence, des interprétations jurisprudentielles parfois fort divergentes ⁽¹⁴⁾.

Article 13

Il ressort du commentaire de cette disposition que :

"La Convention prévoit, en son article VII.1, la portée extra-territoriale des interdictions et des sanctions. Il convient en particulier de prévoir la possibilité de punir toute personne belge qui ne respecte pas la présente loi à l'étranger.

Le texte de cette disposition est inspiré par la loi du 13 avril 1995 concernant la traite des êtres humains et la pornographie infantile."

Une telle disposition devrait être insérée dans la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale et plus particulièrement dans le chapitre II qui traite "de l'exercice de l'action publique à raison des crimes ou des délits commis hors du territoire du Royaume".

En vertu de l'article VII, 1, c), de la Convention, chaque Etat partie doit rendre applicable sa législation pénale à ses ressortissants lorsque ceux-ci se sont livrés à une activité interdite en vertu de la Convention, mais en dehors du territoire de cet Etat.

Compte tenu de cette obligation, une modification de l'article 6 du Code de procédure pénale est requise plutôt qu'une modification de l'article 7 qui impose que le fait ainsi commis par un Belge à l'étranger soit également punissable au regard de ce droit étranger.

⁽¹⁴⁾ Voir en ce sens l'avis n/ 25.345/2 à propos d'un avant-projet de loi "incriminant la participation à une organisation criminelle", publié dans Doc. parl., Chambre, session 1996-1997, n/ 954/1.

La formulation de cette disposition est cependant très vague et ne fixe pas les conditions dans lesquelles elle sera applicable.

Il convient enfin de déterminer si l'article 12 du Code de procédure pénale est d'application et si les poursuites ne pourront avoir lieu si l'inculpé est trouvé en Belgique.

En conséquence, la disposition doit être revue.

Observation finale

Le texte néerlandais de l'avant-projet de loi est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe uitvoering te geven aan 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, en de drie Bijlagen ervan, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, goedgekeurd bij de wet van 20 december 1996 (hierna het Verdrag genoemd).

Naar luid van artikel VII, lid 5, van het Verdrag moet elke Staat die partij is bij dit Verdrag de Organisatie voor het verbod van chemische wapens in kennis stellen van de voor de toepassing van dit verdrag genomen wetgevende en bestuurlijke maatregelen.

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt op die vormvereiste gevestigd.

2. De aandacht van de steller van het ontwerp wordt eveneens gevestigd op de verplichting die vervat is in artikel XI, lid 2, e), van het Verdrag, krachtens hetwelk "(...) de Staten die Partij zijn bij dit Verdrag zich (verplichten) tot bestudering van hun bestaande nationale voorschriften op het gebied van de handel in chemische stoffen teneinde deze in overeenstemming te brengen met voorwerp en doel van dit Verdrag".

3. Het komt de wetgever tenslotte toe 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 te wijzigen, om rekening te houden met het algemene en absolute verbod om chemische wapens te bezitten of te produceren voor militaire doeleinden, welk verbod voortvloeit uit de artikelen I, lid 1, en VII, lid 1, van het Verdrag.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel VII, lid 1, van het Verdrag luidt als volgt :

"1. Elke Staat die Partij is bij dit Verdrag neemt, overeenkomstig zijn constitutionele procedures, de nodige maatregelen ter nakoming van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag. Met name :

a) verbiedt hij natuurlijke personen en rechtspersonen, waar ook op zijn grondgebied of op een andere plaats onder zijn rechtsmacht als erkend door het internationale recht, het ondernemen van ingevolge dit Verdrag aan een Staat die Partij is bij dit Verdrag verboden activiteiten; daarbij inbegrepen het uitvoeren van strafrechtelijke bepalingen ten aanzien van zodanige activiteiten;

b) staat hij op plaatsen onder zijn toezicht geen ingevolge dit Verdrag aan een Staat die Partij is bij dit Verdrag verboden activiteiten toe; en

c) strekt hij zijn ingevolge letter a uitgevaardigde strafrechtelijke bepalingen uit tot ingevolge dit Verdrag aan een Staat die Partij is bij dit Verdrag verboden activiteiten, waar ook ondernomen door natuurlijke personen die zijn nationaliteit bezitten, zulks in overeenstemming met het internationale recht.

(...).".

Benevens deze verplichtingen zijn de Staten die partij zijn bij het Verdrag er eveneens toe gehouden, luidens artikel VI van het Verdrag, om gepaste maatregelen te treffen met het oog op het toezicht van niet door het Verdrag verboden activiteiten, waarbij evenwel een beroep wordt gedaan op giftige stoffen en de voorlopers ervan.

Die stoffen worden gerubriceerd in lijsten ⁽¹⁵⁾, op grond waarvan de Staat ze, hetzij moet verbieden, hetzij moet onderwerpen aan een systematische verificatie, of nog ze moet toelaten, maar moet controleren of ze voor precieze doeleinden geproduceerd en gebruikt worden. De stoffen en de inrichtingen die nodig zijn voor de productie, de opslag en de overdracht van die chemische stoffen worden eveneens aan bepaalde controles onderworpen. Die controles hangen af van de lijst waarin de stoffen gerubriceerd zijn.

⁽¹⁵⁾ Zie in dit verband de bijlage inzake stoffen bij het Verdrag.

Het voorontwerp van wet strekt ertoe te voldoen aan het geheel van die verplichtingen.

Gezien de talrijke machtigingen die aan de Koning verleend zijn, voornamelijk in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, vertoont het zeer grote gelijkenissen met een kaderwet.

Al wordt aangenomen dat de wetgever op die manier tewerkgaat, gezien de complexe en voornamelijk technische aard van het Verdrag, dan nog moet de wet de hoofdregels bevatten voor de tenuitvoerlegging van de principes die ze vastlegt. Die regels moeten voldoende precies zijn om met de tekst de strekking van de wil van de wetgever te kennen; ze mogen de uitvoerende macht geen machtigingen verlenen die te ver gaan.

De onderzochte tekst bevat in casu een reeks principes waarvan de inhoud onvoldoende precies is en de nadere regels voor de tenuitvoerlegging ervan door de Koning evenmin bepaald zijn.

De artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp moeten in dit opzicht grondig herzien worden opdat ze inhoudelijk preciezer en explicieter worden gesteld en wat de vorm betreft beter gestructureerd worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Er dient te worden geschreven "Wetsontwerp betreffende de uitvoering van het Verdrag ...".

Voordrachtformulier en indieningsbesluit

Benevens de Minister van Justitie moeten, met inachtneming van de orde van voorrang, de andere ministers worden vermeld die het voorontwerp van wet medeondertekend hebben.

Bepalend gedeelte

Artikel 2

Die bepaling bevat definities die ofwel tot stand gekomen zijn door rechtstreekse verwijzing naar de teksten van het Verdrag, ofwel op zichzelf staan.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is van oordeel dat de wet coherenter en leesbaarder zou worden indien de definities van het Verdrag integraal overgenomen worden.

Het is de Raad van State bovendien niet duidelijk wat de noodzaak is van definities, zoals die welke voorkomt in onderdeel 2/ van het onderzochte artikel, waarin van de term "stoffen" een omschrijving wordt gegeven die overeenstemt met de gebruikelijke betekenis van dat woord in de zin van een chemische stof.

Die bepaling moet grondig herzien worden.

Artikel 3

1. Naar luid van artikel VII, lid 4, van het Verdrag wijst elke Staat die partij is bij dit Verdrag een nationale autoriteit aan of stelt de Staat deze in als nationaal centraal punt voor een doeltreffend contact met de Organisatie en andere Staten die partij zijn bij dit Verdrag.

In artikel 3 van het ontwerp wordt niet duidelijk aangegeven of een specifieke overheid ingesteld wordt, dan wel of de Minister van Buitenlandse Zaken te dien einde wordt aangewezen.

De toelichting bij die bepaling is veel preciezer dan het dispositief zelf, in zoverre in die toelichting de respectieve bevoegdheden van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Economie bepaald worden.

De onderdelen 1/ en 2/, die het eerste en het tweede lid worden, moeten op basis van het bepaalde in de memorie van toelichting duidelijker worden geredigeerd.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk wat de strekking is van de term "samenwerking" in onderdeel 3/, dat het derde lid wordt.

3. Wat de redactie betreft, dient te worden opgemerkt dat de onderverdelingen in 1/, 2/, 3/, die op hun beurt onderverdeeld kunnen worden in a), b) en c), alleen mogen worden gebruikt in zinnen die een lid of een paragraaf vormen, om een opeenvolging van voorstellen of een opsomming aan te geven, maar niet als onderverdeling van het dispositief van een artikel.

Artikel 4

1. In paragraaf 1 wordt het algemeen verbod inzake de chemische wapens verwoord zoals dat bepaald is in artikel 1, lid 1, a) en b), van het Verdrag.

Zoals in dat Verdrag behoort die bepaling te worden losgemaakt van de andere paragrafen die volgen, waarin hoofdzakelijk de giftige stoffen als dusdanig aan bod komen.

2. Paragraaf 2 beoogt voornamelijk uitvoering te geven aan artikel VI, lid 1, van het Verdrag.

Duidelijkheidshalve is het raadzaam de bepaling te redigeren als volgt, in de vorm van een nieuw artikel 5, en de nummering dienovereenkomstig aan te passen :

"Art. 5 Het is verboden giftige stoffen en de voorlopers ervan te ontwikkelen, te produceren, anderszins te verkrijgen, op te slaan, in bezit te houden, over te dragen of te gebruiken met het oog op de ontwikkeling, de productie of het gebruik van chemische wapens."

3. Paragraaf 3 strekt ertoe uitvoering te geven aan de leden 2, 3, 4 en 5 van artikel VI van het Verdrag.

Krachtens die bepaling worden de giftige stoffen en de voorlopers ervan gerubriceerd in drie lijsten.

Een Staat moet de productie, het verkrijgen, het in bezit houden, de overdracht of het gebruik verbieden van de stoffen vermeld in lijst 1 van de bijlage inzake stoffen van het Verdrag, "tenzij :

- a) de stoffen worden gebruikt voor onderzoekdoeleinden, voor medische of farmaceutische doeleinden of beschermingsdoeleinden; en
- b) de soorten en hoeveelheden stoffen strikt beperkt blijven tot de soorten en hoeveelheden die voor die doeleinden te rechtvaardigen zijn; en
- c) de totale hoeveelheid van die stoffen die voor die doeleinden worden gebruikt telkens gelijk is aan, of kleiner is dan, 1 ton; en
- d) de totale hoeveelheid die een Staat die Partij is bij dit Verdrag per jaar voor die doeleinden verwerft door middel van productie, onttrekking aan voorraden van chemische wapens en overdracht, gelijk is aan, of kleiner is dan, 1 ton."

Benevens die voorwaarden worden er verplichtingen inzake de inrichtingen en zeer strikte controlemechanismen opgelegd.

Voor de stoffen vermeld in de lijsten 2 en 3 van dezelfde bijlage is de Staat inzonderheid gehouden tot jaaropgaven, bij de Organisatie voor het verbod op chemische wapens, van de geproduceerde, bewerkte of verwerkte, verbruikte, ingevoerde en uitgevoerde hoeveelheden van elke stof van die lijsten; de Staat moet tevens internationale inspectieteams toestaan verificaties te doen op de bedoelde fabrieksterreinen.

Het onderscheid op grond van drie lijsten tussen de verschillende types van stoffen blijkt niet duidelijk uit de ontworpen paragraaf 3. Hierin is immers enerzijds sprake van "door de Koning aangewezen stoffen", waarbij de notie "stoffen" dient te worden begrepen in de zin van artikel 2, 2/, van het ontwerp, en anderzijds van "stoffen ..., bedoeld in artikel VI, paragraaf 3 (lees : lid 3), van het Verdrag", namelijk de stoffen die opgenomen zijn in lijst 1 van de voormelde bijlage ⁽¹⁶⁾.

Het is verkieslijk de ontworpen paragrafen 3, 4 en 5 te structureren naar het voorbeeld van de teksten van het Verdrag.

De Koning zou aldus gemachtigd zijn de lijst van de stoffen vast te leggen overeenkomstig de rubricering in de als bijlage bij het Verdrag gevoegde lijsten van stoffen.

Een hoofdstuk zou gewijd zijn aan de in lijst 1 opgenomen stoffen.

De wetgever zou een verbod opleggen op de ontwikkeling, de productie, het anderszins verkrijgen, het opslaan, de overdracht en het gebruik van de in lijst 1 vermelde stoffen en zou de mogelijke afwijkingen preciseren.

Hij zou een opgaveregeling instellen voor de betrokken industrieën en het type van inrichting bepalen waarmee de voormelde verrichtingen mogen worden uitgevoerd, naar het voorbeeld van wat bepaald is in afdeling VI, punt C, van de bijlage inzake uitvoering en verificatie.

⁽¹⁶⁾ Over de notie "stof" die aan de basis ligt van dat probleem, zie de opmerking gemaakt in verband met artikel 2.

Tenslotte zou hij de nadere regels vaststellen voor de inspectie van dat type van inrichting door de toezichthoudende ambtenaren, alsmede een opgaveregeling voor de overdrachten van die stoffen naar het grondgebied van andere Staten die partij zijn bij het Verdrag.

Een tweede hoofdstuk zou gewijd zijn aan de in de lijsten 2 en 3 vermelde stoffen.

Het zou aan de wetgever toekomen een opgaveregeling vast te stellen waarbij die opgave enerzijds betrekking zou hebben op de door elke betrokken fabriek geproduceerde, bewerkte of verwerkte, gebruikte, ingevoerde en uitgevoerde hoeveelheid stoffen en ze anderzijds inlichtingen zou bevatten betreffende die fabrieken.

Het zou hem eveneens toekomen de nadere regels vast te stellen voor de inspectie van dat type van fabriek door de toezichthoudende ambtenaren, alsmede de opgaveregeling voor de overdrachten van die stoffen naar het grondgebied van andere Staten die partij zijn bij het Verdrag.

Doordat ze betrekking hebben op de in lijst 1 opgenomen stoffen, zouden de ontworpen paragrafen 4 en 5 moeten worden opgenomen in het hoofdstuk gewijd aan dat type van stoffen.

4. De notie "inrichtingen" in de ontworpen paragraaf 4, 1/, moet gepreciseerd worden. Uit de toelichting bij die bepaling blijkt dat het gaat om laboratoria of ziekenhuizen die onder meer mustine verbruiken en die de drempel van 100 gram per jaar niet overschrijden.

Punt C.12 van afdeling VI van de bijlage inzake uitvoering en verificatie luidt als volgt :

"12. Het synthetiseren van stoffen voor onderzoeksdoeleinden of medische dan wel farmaceutische doeleinden, doch niet voor beschermingsdoeleinden, kan plaatsvinden in laboratoria in totale hoeveelheden onder de 100 g per jaar per inrichting. Voor deze inrichtingen geldt geen enkele verplichting met betrekking tot het doen van opgaven en het verifiëren als genoemd in de Titels D en E."

In de ontworpen tekst moet dus duidelijk verwezen worden naar de noties "laboratorium" en "ziekenhuis" en naar de verrichting "synthetiseren van stoffen".

5. Uit de toelichting bij de ontworpen paragraaf 4, 2/, blijkt dat de notie "door de Koning aangewezen inrichting" zowel betrekking heeft op de kleinschalige inrichting als bedoeld in punt C.8 van afdeling VI van de bijlage inzake uitvoering en verificatie, als op een inrichting buiten een afzonderlijke kleinschalige inrichting zoals bedoeld in punt C.10 van afdeling VI van dezelfde bijlage.

In die punten C.8 en C.9 wordt het volgende bepaald :

"8. Elke Staat die Partij is bij dit Verdrag die stoffen van Lijst 1 produceert voor onderzoeksdoeleinden, medische of farmaceutische doeleinden of beschermingsdoeleinden, dient de productie te doen plaatsvinden in een afzonderlijke kleine, door de Staat die Partij is bij dit Verdrag goedgekeurde, inrichting, behoudens het in de paragrafen 10, 11 en 12 bepaalde.

9. De productie in een afzonderlijke kleinschalige inrichting dient plaats te vinden in reactievaten in productielijnen die zich niet lenen voor continubedrijf. Het volume van zo'n reactievat mag niet groter zijn dan 100 liter en het totale volume van alle reactievaten met een volume van meer dan 5 liter mag niet groter zijn dan 500 liter."

Volgens de toelichting bij de ontworpen paragraaf 4, 2/, mag de totale jaarlijkse productie van zulk een inrichting niet hoger liggen dan 1 ton stoffen genoemd in lijst 1.

Die maximumhoeveelheid wordt vermeld in punt A.2, c), van afdeling VI van de bijlage inzake uitvoering en verificatie, waarin wordt bepaald dat "de totale hoeveelheid van die stoffen (lijst 1) die voor die doeleinden (onderzoeksdoeleinden, medische of farmaceutische doeleinden of beschermingsdoeleinden) worden gebruikt telkens gelijk is aan, of kleiner is dan, 1 ton".

De aandacht dient te worden gevestigd op het feit dat die maximumhoeveelheid een algemeen maximum is en betrekking heeft op het geheel van de inrichtingen.

In verband met punt C.10 is het volgende bepaald :

"10. De productie van stoffen van Lijst 1 in totale hoeveelheden van ten hoogste 10 kg per jaar mag voor beschermingsdoeleinden plaatsvinden in één inrichting buiten een afzonderlijke kleinschalige inrichting. Deze inrichting dient door de Staat die Partij is bij dit Verdrag te worden goedgekeurd."

Het Verdrag staat dus alleen voor beschermingsdoeleinden de productie van stoffen van lijst 1 in dat type van inrichting toe.

Uit de toelichting bij de ontworpen paragraaf 4, 2/, blijkt dat de Belgische krijgsmacht zal opteren voor dat type van inrichting.

Algemeen beschouwd behoort dus in de ontworpen paragraaf 4, 2/, een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de twee types van inrichtingen en dienen de nadere regels voor de productie in elk van die inrichtingen te worden bepaald, alsmede de respectieve doelstellingen die mogen worden nagestreefd.

6. De ontworpen paragraaf 5, 1/, lijkt overeen te stemmen met punt C.11 van afdeling VI van de voormelde bijlage, waarin het volgende bepaald wordt :

"11. De productie van stoffen van Lijst 1 in hoeveelheden van meer dan 100 g per jaar mag voor onderzoeksdoeleinden of medische dan wel farmaceutische doeleinden plaatsvinden buiten een afzonderlijke kleinschalige inrichting in totale hoeveelheden van ten hoogste 10 kg per jaar per inrichting. Deze inrichtingen dienen door de Staat die Partij is bij dit Verdrag te worden goedgekeurd."

Het is verkieslijk dat de ontworpen tekst nauwer aanleunt tegen de bepaling van het Verdrag.

7. De ontworpen paragraaf 5, 2/, en de toelichting erbij zijn zeer onduidelijk gesteld.

De punten B.3 en B.4 van afdeling VI van de bijlage inzake uitvoering en verificatie bepalen :

"3. Een Staat die Partij is bij dit Verdrag mag stoffen van Lijst 1 slechts buiten zijn grondgebied brengen om deze over te dragen aan een andere Staat die Partij is bij dit Verdrag, zulks voor onderzoeksdoeleinden, medische of farmaceutische doeleinden of beschermingsdoeleinden overeenkomstig paragraaf 2.

4. Overgedragen stoffen mogen niet verder worden overgedragen aan een derde Staat."

Uit de toelichting bij de ontworpen bepaling lijkt te kunnen worden opgemaakt dat voor elke overdracht van stoffen van lijst 1, van de ene naar de andere inrichting op het Belgische grondgebied of naar een inrichting op het grondgebied van een Staat die partij is bij het Verdrag, een "aanvraag tot ontheffing" moet worden ingediend.

De Raad van State vraagt zich af hoe die bepaling te rijmen valt met verordening (EG) nr. 3381/94 van de Raad van 19 december 1994 tot instelling van een communautaire regeling voor exportcontrole op goederen voor tweeeërlei gebruik.

Deze verordening machtigt de Lid-Staten om een vergunningsregeling in te voeren voor de uitvoer van goederen voor tweeeërlei gebruik, namelijk goederen die zowel voor burgerdoeleinden als voor militaire doeleinden kunnen worden gebruikt.

Deze goederen zijn vermeld in de lijst van bijlage I van besluit 94/942/GBVB van de Raad van 19 december 1994 betreffende het gemeenschappelijk optreden, zoals door de Raad vastgesteld op grond van artikel J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ten aanzien van de controle op de uitvoer uit de Gemeenschap van goederen voor tweeeërlei gebruik⁽¹⁷⁾. Tot die goederen behoren onder meer chemische reagenten die als voorloper kunnen dienen voor giftige stoffen⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ De voornoemde lijst is vervangen bij besluit 96/213/GBVB van de Raad van 22 oktober 1996, vervolgens gewijzigd bij besluit 97/100/GBVB van de Raad van 20 januari 1997.

⁽¹⁸⁾ Zie onder meer Bijlage I, categorie 1, "Materialen, chemicaliën, 'micro-organismen', 'toxines'", 1C350.

Artikel 2, eerste lid, van 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 bepaalt bovendien dat de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit de lijst vaststelt van de wapens, de munitie en het speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie waarvan de in-, uit- en doorvoer verboden zijn.

Bij een koninklijk besluit van 8 maart 1993 heeft de Koning die lijst vastgesteld en heeft hij de in-, uit- en doorvoer verboden van de wapens, de munitie en het materieel vermeld in de eerste categorie van de lijst die bij het voormelde koninklijk besluit is gevoegd. Als men de stoffen van die lijst vergelijkt met die van lijst 1 van het Verdrag, stelt men vast dat het nagenoeg dezelfde zijn.

Dat betekent dus dat deze stoffen niet mogen worden uitgevoerd, ingevoerd of doorgevoerd, in zoverre ze voor militaire doeleinden bestemd zijn, maar dat zulks met de nodige vergunningen wel mag als ze voor vredelievende doeleinden bestemd zijn.

Deze vergunningsregeling zou dus moeten worden georganiseerd in de ontworpen paragraaf 5, 2/, inzonderheid gelet op de voormelde Europese verordening.

Deze paragraaf en de toelichting erbij moeten derhalve grondig worden herzien.

Artikel 5

Deze bepaling, die fundamenteel is voor de uitvoering van het Verdrag, machtigt de Koning slechts in vage en algemene bewoordingen, terwijl de toelichting bij deze bepaling een aantal verplichtingen bevat die moeten worden nagekomen om de in het Verdrag vereiste regeling in te voeren inzake de verplichting om opgaven te verstrekken en de gegevens te bewaren.

Die bepaling is veel te vaag en bevat een buitensporige delegatie van bevoegdheden aan de Koning.

Deze opgavenregeling moet in elk van de hoofdstukken die handelen over de verschillende soorten van stoffen uitdrukkelijk worden vermeld.

Bijgevolg moet de bepaling grondig worden herzien.

Hoofdstuk IV

Het zou beter zijn het opschrift van dit hoofdstuk als volgt te stellen :
"Onderzoek en vaststelling van strafbare feiten".

Artikel 6

1. Er is geen grond om het artikel in paragrafen in te delen, aangezien elke paragraaf slechts één lid bevat.

2. In de toelichting bij deze bepaling staat dat de bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren geïnspireerd zijn op deze van de economische inspecteurs en de sociale inspecteurs.

In dit verband wordt de steller van het ontwerp gewezen op de recente ontwikkeling in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens.

Zo heeft het Hof in zijn arrest Imbroscia van 24 november 1993⁽¹⁹⁾ als volgt geoordeeld :

⁽¹⁹⁾ Verschenen in J.T., 1994, blz. 495 en opm. van P. Lambert, "L'article 6, 1/, de la Convention européenne des droits de l'homme et les juridictions d'instruction".

"Certes, l'article 6 (de la Convention européenne des droits de l'homme) a pour finalité principale, au pénal, d'assurer un procès équitable devant un "tribunal" compétent pour décider du bien-fondé de l'accusation, mais il n'en résulte pas qu'il se désintéresse des phases qui se déroulent avant la procédure de jugement ...".

Er mag dus worden aangenomen dat de huidige tendens in de rechtspraak erin bestaat de toepassing van de waarborgen vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag uit te breiden tot de onderzoeksfase⁽²⁰⁾, maar ook tot de fase van het opsporingsonderzoek⁽²¹⁾.

Uiteindelijk komt het de feitenrechter toe te oordelen of het opsporingsonderzoek zo is verlopen dat een eerlijk proces onmogelijk is geworden⁽²²⁾.

De steller van het ontwerp dient dus, inzonderheid bij de redactie van artikel 6 van het ontwerp, rekening te houden met de uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens door meer waarborgen te bieden voor de eerbiediging van de rechten van verdediging die van toepassing zijn op het onderzoek en de vaststelling van strafbare feiten door de toezichthoudende ambtenaren, meer bepaald omtrent de vraag of de bewijzen regelmatig zijn verzameld.

⁽²⁰⁾ Zie in die zin onder meer R. Ergéc en A. Schaus, "Examen de jurisprudence (1990-94), la Convention européenne des droits de l'homme", R.C.J.B., 1995, blz. 376-377.

⁽²¹⁾ A. De Nauw meent immers in zijn boek "Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise", verschenen in 1994, dat de recente rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens "permet de supposer que les droits et garanties prescrits par la C.E.D.H. vont jouer un rôle grandissant pendant la phase de surveillance qui sera, dès lors, soumise aux règles de la procédure pénale, pour autant qu'elle aboutisse à la constatation d'infractions et à des poursuites ... Les procédures de surveillance devront perdre leur caractère inquisitoire et devenir transparentes afin de pouvoir examiner globalement et concrètement leur conformité aux instruments juridiques de protection des droits de l'homme".

⁽²²⁾ In die zin, zie Cass. 6 mei 1993, J.T., 1994, blz. 41.

3. Krachtens de ontworpen paragraaf 3, 1/, die het derde lid, 1/, wordt, mogen de toezichthoudende ambtenaren "zonder toestemming van de bewoner elke plaats betreden met uitzondering van de bewoonde lokalen. Tot de bewoonde lokalen hebben zij evenwel enkel toegang, mits voorafgaandelijke toelating van de rechter in de politierechtbank.". Ook hier is er een verschuiving in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens. In de arresten van 25 februari 1993 heeft dat Hof het begrip "huis", waarvan sprake is in artikel 8 van het Verdrag, uitgebreid tot beroepsruimten ⁽²³⁾.

De steller van het voorontwerp moet dus ervoor zorgen dat de bevoegdheid die aan de toezichthoudende ambtenaren wordt verleend om huiszoeken te verrichten binnen perken blijft die verenigbaar zijn met het recht op eerbiediging van de woning.

In de voormelde arresten heeft het Hof inzonderheid het volgende onderstreept :

"qu'en l'absence surtout d'un mandat judiciaire, les restrictions et les conditions prévues par la loi ... apparaissent trop lâches et lacunaires pour que les ingérences dans les droits du requérant fussent étroitement proportionnées au but légitime recherché."

In dezelfde zin merken J. Velu en R. Ergéc het volgende op :

"L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au paragraphe 2 doivent s'entourer." ⁽²⁴⁾.

Als het in de bedoeling ligt van de steller van het voorontwerp om nachtelijke huiszoeken toe te staan, in afwijking van de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht, moet dit uitdrukkelijk worden vermeld.

⁽²³⁾ E.H.R.M., arresten van 25 februari 1993, Funke, Crémieux, Mialhe versus Frankrijk, serie A, deel 256. Omtrent die rechtspraak zie D. Yernault, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", Rev. trim. dr. ho., 1994, blz. 117-135.

⁽²⁴⁾ "La Convention européenne des droits de l'homme", uittreksel uit R.P.D.B., aanvulling, deel VII, Brussel, Bruylant, 1990, blz. 557, nr. 678.

Het ontwerp moet op dit punt worden gewijzigd. Ook moet worden verduidelijkt wat onder "nodige apparatuur" wordt verstaan.

4. In de ontworpen paragraaf 3, 2/, die het derde lid, 2/, wordt, wordt niet vermeld of de stukken ter plaatse moeten worden ingekeken.

5. In hetzelfde ontworpen derde lid, 3/, is sprake van "zaken". Dat begrip is bijzonder vaag. Aangezien het om een controle in het raam van het gebruik van giftige stoffen gaat, moeten "die zaken" nader worden omschreven.

Dezelfde opmerking geldt voor de woorden "roerende goederen" in 5/.

6. In het ontworpen derde lid, 7/, worden de toezichthoudende ambtenaren gemachtigd om foto's, film- of video-opnamen te maken. Het inschakelen van die middelen levert een tweevoudig probleem op.

Enerzijds wordt het gebruik van foto's, films en video's als bewijsmateriaal in het strafrecht niet door de wetgever geregeld. Dat leidt tot onzekerheid omtrent de bewijskracht die aan die middelen zal worden toegekend, zelfs als ze onder bepaalde voorwaarden bij sommige gerechtelijke beslissingen worden aanvaard, in naam van de vrijheid van het bewijs in het strafrecht ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Zie bijvoorbeeld corr. rechtbank Brussel, 18 december 1990, J.T., 1991, blz. 819; Gent, 6 februari 1992, R.W., 1992-1993, blz. 570. In burgerrechtelijke zaken, zie burgerlijke rechtbank Namen (kort geding), 31 oktober 1995, J.T., 1996, blz. 192.

Anderzijds valt het verzamelen van beeldmateriaal onder de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens ⁽²⁶⁾, waarnaar men zich moet gedragen ⁽²⁷⁾.

7. In paragraaf 5, die het vijfde lid wordt, vervallen de woorden "onverminderd de wettelijke bepalingen".

Artikel 7

1. Uit dit artikel blijkt dat de toezichthoudende ambtenaren de verplichting hebben om de verzamelde informatie vertrouwelijk te behandelen, doch niet dat het beroepsgeheim op hen van toepassing is, maar dat zij de straffen voorgeschreven in artikel 458 van het Strafwetboek kunnen oplopen.

Het is dus beter te schrijven :

"Art. ... De toezichthoudende ambtenaren zijn verplicht de inlichtingen die zij in de uitoefening van hun functie verzamelen, geheim te houden.".

⁽²⁶⁾ M.-H. Boulanger, C. de Terwangne en Th. Léonard, "La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 8 décembre 1992", J.T., 1993, blz. 371, punt 5; O. De Schutter, "La vidéosurveillance et le droit au respect de la vie privée", Journ. proc., 12 januari 1996, nr. 296, blz. 14; P. de Hert, O. De Schutter en S. Gutwirth, "Pour une réglementation de la vidéosurveillance", J.T., 1996, blz. 569-570. Zie ook advies L. 25.093/9 van 6 mei 1996 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968", Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 577/1, blz. 12-14.

⁽²⁷⁾ Zie in die zin advies nr. L. 25.969/2 van 26 mei 1997 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au recyclage professionnels", Doc. parl. C.R.W., zitting 1997-1998, nrs. 319/1 en 320/1.

2. De steller van het ontwerp wordt ook attent gemaakt op de verplichting om de informatie vertrouwelijk te behandelen, een verplichting die voortvloeit uit artikel VII, 6, van het Verdrag, krachtens hetwelk hij de informatie en gegevens die hij van de Organisatie voor het verbod van chemische wapens ontvangt, moet beschermen.

Daarbij moet hij zich laten leiden door de principes van de bijlage van het Verdrag in verband met de bescherming van vertrouwelijke informatie en moet hij de ontvangen informatie behandelen overeenkomstig het voor die informatie vastgestelde niveau van vertrouwelijkheid. Zo moet hij zich houden aan de rubricering van de vertrouwelijke gegevens en stukken die de Conferentie van de Staten die Partij zijn bij dit Verdrag heeft goedgekeurd.

De Raad van State vraagt zich af of ook geen vertrouwelijkheidsregeling zou moeten worden uitgewerkt voor de gegevens die worden verzameld bij ondernemingen en industriële bedrijven die in België gevestigd zijn en waarop de ontworpen regels, gelet op de strekking van die gegevens, van toepassing zijn. Die gegevens hebben niet alleen betrekking op de verwerking van giftige stoffen, maar ook op de eigenlijke inrichtingen.

Artikel 9

1. Het eerste lid van deze bepaling is overbodig, gelet op het internationale Verdrag zelf. Door het Verdrag te bekrachtigen en goed te keuren heeft België zich ertoe verbonden het Verdrag na te leven en ten uitvoer te leggen.

2. Krachtens het ontworpen tweede lid is het internationaal inspectieteam, vergezeld door een begeleidingsteam, "bevoegd om (...) elke plaats te betreden voor zover dat voor de uitvoering van de inspectie nodig is".

In punt E.49 van afdeling II van de bijlage inzake uitvoering en verificatie mag dan worden bepaald dat de vertegenwoordigers van de geïnspecteerde Staat die Partij is bij dit Verdrag het recht hebben alle door het internationale inspectieteam verrichte verificatie-activiteiten gade te slaan, toch kan de aanwezigheid van dat begeleidingsteam niet beschouwd worden als een voorwaarde om toegang tot die inrichtingen te krijgen.

De internationale inspectieteams moeten vrije toegang tot die inrichtingen hebben en de aanwezigheid van een begeleidingsteam mag de inspectie onder geen beding vertragen of hinderen (zie in die zin punt E.41).

Die nuances moeten worden aangebracht in de ontworpen bepaling door te vermelden dat het internationale inspectieteam eventueel door een begeleidingsteam wordt bijgestaan.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen derde lid.

3. In het Verdrag komt het begrip "woning" niet voor in de begripsomschrijving van "inrichting", "fabriekscomplex", "fabriek" of "speciaal gebouw".

Het valt dan ook te betwijfelen of een internationaal team het recht heeft een woning te betreden.

Mocht dit lid toch worden behouden, dan behoort te worden bepaald dat huiszoeking alleen kan plaatshebben krachtens een bevel van een rechter.

Artikel 10

Gelet op de opmerking onder artikel 4 van het voorontwerp van wet, waarin wordt voorgesteld om de structuur ervan te wijzigen door afzonderlijke voorschriften in te voeren voor elke categorie van giftige stoffen, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de strafrechtelijke straffen naargelang sommige stoffen verboden zijn en andere gewoon worden gecontroleerd.

Men dient zich te laten leiden door het principe dat de straf in verhouding moet staan tot de ten laste gelegde feiten.

Volgens het tweede ontworpen lid worden overtredingen van het ontworpen artikel 5 gestraft met een geldboete van 100.000 tot 1.000.000 frank.

Gelet op de huidige lezing van deze bepaling is het onmogelijk de strafbare handelingen exact te bepalen.

Zoals de afdeling wetgeving vaak heeft opgemerkt, brengt het wettigheidsbeginsel met zich dat het voor de wetgevende macht in strafzaken een grondwettelijke verplichting en niet een loutere algemene verplichting van zorgvuldig beleid is met precieze regels te werken. Bij gebrek aan zulke regels zijn de rechters verplicht de onduidelijkheid weg te werken, met soms sterk uiteenlopende interpretaties in de rechtspraak tot gevolg ⁽²⁸⁾.

Artikel 13

Uit de toelichting bij deze bepaling blijkt :

"Het Verdrag voorziet in zijn Artikel VII.1 in de extra-territoriale werking van de verbods- en strafbepalingen. Meer bepaald moet voorzien worden in de mogelijkheid om Belgen, die in het buitenland deze wet overtreden, te bestraffen.

De tekst van deze bepaling is geïnspireerd op de wet van 13 april 1995 betreffende mensenhandel en kinderpornografie."

Zulk een bepaling zou moeten worden ingevoegd in de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, inzonderheid in hoofdstuk II - "Strafvordering wegens misdaden of wandrijven buiten het grondgebied van het Rijk gepleegd".

Krachtens artikel VII, 1, c), van het Verdrag moet elke Staat die partij is bij het Verdrag zijn strafrechtelijke bepalingen toepasselijk verklaren op zijn onderdanen wanneer zij buiten het grondgebied van die Staat een activiteit hebben ondernomen die krachtens het Verdrag verboden is.

⁽²⁸⁾ Zie in die zin advies nr. 25.345/2 over een voorontwerp van wet "tot strafbaarstelling van de deelneming aan een criminele organisatie", bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer, zitting 1996-1997, nr. 954/1.

Gelet op die verplichting moet veeleer artikel 6 van het Wetboek van Strafvordering worden gewijzigd dan artikel 7, dat inhoudt dat zulk een feit waaraan een Belg zich in het buitenland schuldig maakt, ook in het licht van dat buitenlands recht strafbaar is.

De bewoordingen van deze bepaling zijn evenwel zeer vaag en geven niet weer onder welke voorwaarden deze bepaling van toepassing is.

Tot slot moet worden bepaald of artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering van toepassing is en of alleen vervolging kan worden ingesteld als de verdachte in België wordt gevonden.

De bepaling moet derhalve worden herzien.

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo schrijve men, onder voorbehoud van de inhoudelijke opmerkingen omtrent het dispositief, in artikel 1 van het ontwerp : "... een aangelegenheid als bedoeld in artikel ...". In artikel 2, 1/ en 8/, vervange men de woorden "hierna ... genoemd" door de woorden "hierna te noemen ...". In artikel 3 schrijve men "ter uitvoering van" in plaats van "in uitvoering van" en "aangewezen" in plaats van "aangeduid"; deze opmerking geldt eveneens voor artikel 6. In artikel 4 en volgende vervange men het woord "verwerven" door het woord "verkrijgen". Men schrijve tevens "eerste, tweede lid, ..." in plaats van "1ste, 2e lid, ...". De uitdrukking "mits voorafgaandelijke toelating" in artikel 6 is in meer dan één opzicht onnederlands. In artikel 8 vervange men het woord "modaliteiten" door de woorden "nadere regels". In de artikelen 11 en 12 vervange men de woorden "inbreuken op" en "inbreuken voorzien bij" respectievelijk door de woorden "overtredingen van" en "overtredingen bepaald in".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

C. WETTINCK,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

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

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du
Bureau de coordination a été rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door
Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota
van het Coördinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

C. WETTINCK

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 tweërlei 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 tweërlei 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.

⁽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.

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

- 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

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

interne recht worden uitgeoefend, kan in casu de overheden waaraan ze verleend zijn 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.

⁽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.

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 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