

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.867/4
DU 29 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 29 novembre 2007, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'article 17 de la loi du 5 août 1991 relative au commerce des armes, en vue de renforcer le contrôle parlementaire" (Doc. parl., Sénat, 2007, n/ 4-223/1), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.867/4
VAN 29 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 29 november 2007 door de Voorzitter van Senaat verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 17 van de wet van 5 augustus 1991 op de wapenhandel, om de parlementaire controle te versterken" (Parl. St., Senaat, 2007, nr 4-223/1), heeft het volgende advies gegeven :

Examen de la proposition

1. La proposition de loi tend à modifier l'article 17 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ⁽¹⁾, qui dispose comme suit :

"Le gouvernement remet annuellement aux Chambres législatives fédérales un rapport sur l'application de la présente loi.

Ce rapport comprendra entre autres les éléments suivants :

- l'évolution des exportations;
- une analyse du commerce mondial et européen en matière d'armements;
- les données relatives aux exportations, importations et au transit pour la Belgique;
- les problèmes particuliers qui se sont posés;
- les éventuelles modifications de la réglementation et des procédures en Belgique;
- les initiatives internationales et européennes;
- l'application du code de conduite européen.

Dans le rapport visé, un chapitre distinct sera consacré à l'exportation de matériel et de technologies qui visent, dans le pays de destination, le développement de la capacité de production pour l'armement, les munitions et le matériel spécialement destiné à un usage militaire.

Le rapport susvisé comportera en outre un chapitre distinct consacré au suivi du respect des dispositions de la présente loi concernant le détournement de l'équipement concerné à l'intérieur des pays de destination et le respect de la clause de non-réexportation.

En outre, le gouvernement fournira tous les six mois un rapport concernant les licences accordées et refusées pour les marchandises relevant de la présente loi, avec, pays par pays, le montant total et le nombre de licences réparties par catégorie de destination et par catégorie de matériel.

Le rapport visé, présenté tous les six mois, fera en outre mention de manière distincte de la délivrance et du refus d'octroi de licences pour l'exportation de matériel et de technologies qui visent, dans le pays de destination, le développement de la capacité de production pour l'armement, les munitions et le matériel spécialement destiné à un usage militaire.

⁽¹⁾ Ce texte a été remplacé par la loi du 26 mars 2003.

Sans préjudice des dispositions précitées, il sera veillé à ce qu'aucune information préjudiciable aux entreprises concernées ne soit communiquée".

La proposition de loi tend à insérer entre les deuxième et troisième alinéas, un nouvel alinéa rédigé comme suit :

"Outre les éléments généraux visés à l'alinéa 2, le rapport mentionne, pour toute importation et exportation d'armes, les données suivantes :

- 1/ la date de la demande;
- 2/ le pays d'expédition;
- 3/ le pays de destination;
- 4/ la destination finale;
- 5/ le nom de l'entreprise concernée;
- 6/ une description des marchandises;
- 7/ une indication précisant s'il est question d'une importation ou d'une exportation;
- 8/ le montant".

La proposition tend encore à remplacer, dans le dernier alinéa du même article, les mots "aucune information préjudiciable aux entreprises concernées ne soit communiquée", par les mots "aucune information relative aux données de fabrication préjudiciable aux entreprises concernées ne soit communiquée".

Selon les développements de la proposition de loi,

"Le Parlement devrait en effet pouvoir vérifier ainsi non seulement si toutes les dispositions légales sont respectées, mais également si le commerce d'armements est conforme à la politique fédérale et régionale, tant sur le plan des relations extérieures que sur le plan de la coopération au développement durable. La législation actuelle prévoit uniquement un contrôle général. La présente proposition de loi vise à introduire de nouveaux paramètres permettant de contrôler toute importation ou exportation d'armes".

2. Sur la base de la législation en vigueur, des rapports sont aujourd'hui déposés au Sénat et à la Chambre des représentants par le Gouvernement fédéral ⁽²⁾, au Parlement flamand par le Gouvernement flamand ⁽³⁾, au Parlement wallon par le Gouvernement wallon ⁽⁴⁾ et au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽⁵⁾ par le Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale en application de la loi du 5 août 1991.

Cette fragmentation des rapports visés à l'article 17 de la loi s'explique par la répartition des compétences opérée par l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dont le paragraphe 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4/, dispose comme suit depuis qu'est entrée en vigueur la loi spéciale du 12 août 2003 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

(...)

4/ L'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage, sans préjudice de la compétence fédérale pour l'importation et l'exportation concernant l'armée et la police et dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements;"

Cette nouvelle répartition des compétences est réaffirmée par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 8/, de la loi spéciale, qui prévoit que

"l'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour : (...) les contingents et licences à l'exception des licences pour l'importation, l'exportation et le transit

(2) C'est ainsi, par exemple, que selon les informations communiquées par le service juridique du Sénat, le Ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique a transmis au Sénat par une lettre du 23 mars 2007, le rapport sur l'application de la loi du 5 août 1991 pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2006. Le site internet de la Chambre des représentants récapitule la liste des derniers rapports annuels "annoncés" à la Chambre (www.lachambre.be).

(3) Le site internet www.vlaanderen.be/wapenhandel reproduit les rapports déposés par le Gouvernement flamand.

(4) Les rapports du Gouvernement wallon sont consultables sur le site www.gov.wallonie.be.

(5) Les rapports du Gouvernement bruxellois sont "annoncés" en séance plénière et mentionnés dans le compte-rendu intégral.

d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage, sans préjudice de la compétence fédérale pour celles concernant l'armée et la police".

Il résulte des mêmes dispositions de la loi spéciale que si la proposition de loi à l'examen venait à être adoptée par le législateur fédéral, le texte nouveau ne trouvera à s'appliquer qu'aux rapports déposés au Sénat et à la Chambre des représentants par le Gouvernement fédéral, ayant trait donc aux licences concernant l'armée et la police belges (à la différence des sociétés commerciales) ⁽⁶⁾.

Cette nécessaire restriction du champ d'application des modifications proposées, gagnerait à être clairement exprimée lors des travaux parlementaires.

Si l'intention des auteurs de la proposition est de viser "toute importation ou exportation d'armes", pour reprendre les termes des développements de ladite proposition, il y aurait lieu de prévoir la conclusion d'un accord de coopération soumis le cas échéant, selon sa teneur, à l'approbation des législateurs concernés ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ À l'appui de cette solution, voir les explications fournies au Conseil d'État par le délégué du ministre lors de l'examen de l'avant-projet de loi spéciale et l'adaptation du texte qui a résulté de l'observation de la section de législation du Conseil d'État (Doc. parl., Sénat, 2003, n° 89/1, pp. 4, 6 et 10, spécialement l'observation II.A.3 dans l'avis 35.701/VR/V). Dans le même sens, en ce qui concerne la reconnaissance de la compétence des régions pour modifier dans le cadre de leurs compétences matérielles la loi du 5 août 1991, voir l'avis 44.667/1, donné le 1^{er} juillet 2008, sur une proposition de décret "houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wat de verslaggeving van het Vlaams Parlement betreft" (Parl. St., Vl. Parl., 2005-2006, nr 1591/1).

⁽⁷⁾ Voir, à cet égard, mais dans une mesure plus limitée l'accord de coopération du 17 juillet 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, ainsi que des biens et technologies à double usage, qui règle déjà certains échanges d'informations de l'État fédéral vers les Régions et inversement (Moniteur belge, 20 décembre 2007, 4^e éd., p. 63.355 et s.).

Onderzoek van het voorstel

1. Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van artikel 17 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie ⁽¹⁾, dat als volgt luidt :

"De regering brengt ieder jaar verslag uit aan de federale Wetgevende Kamers over de toepassing van deze wet.

Dit verslag zal onder meer volgende elementen bevatten :

- de ontwikkeling van de export;
- een analyse van de wereldhandel en de Europese handel in wapens;
- de gegevens over de Belgische uitvoer, invoer en doorvoer;
- de bijzondere problemen die zijn gerezen;
- de eventuele wijzigingen van de reglementering en de procedures in België;
- de internationale en Europese initiatieven;
- de toepassing van de Europese gedragscode.

In bedoeld verslag zal een apart hoofdstuk worden gewijd aan de uitvoer van materieel en technologie die de uitbouw van een productiecapaciteit voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel in het land van bestemming ten doel hebben.

In bedoeld verslag zal ook een afzonderlijk hoofdstuk gewijd worden aan de opvolging van de naleving van de bepalingen in deze wet omtrent de afwending binnen het land van bestemming en de naleving van de clause van niet-wederuitvoer.

Bijkomend zal de regering zesmaandelijks verslag uitbrengen over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor de goederen die onder deze wet vallen, met land per land het totaal bedrag en het aantal vergunningen ingedeeld per categorie van bestemming en per categorie van materieel.

In bedoeld zesmaandelijks verslag zal tevens apart melding worden gemaakt van de afgifte en de weigering van vergunningen voor de uitvoer van materieel en technologie die de uitbouw van een productiecapaciteit voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel in het land van bestemming ten doel hebben.

⁽¹⁾ Deze tekst is vervangen bij de wet van 26 maart 2003.

Onverminderd de hierboven vermelde bepalingen, zal erover worden gewaakt dat er geen informatie zal worden meegedeeld waardoor de ondernemingen schade wordt berokkend".

Het wetsvoorstel strekt ertoe tussen het tweede en het derde lid een nieuw lid in te voegen, dat als volgt luidt :

"Naast de in het tweede lid bedoelde algemene gegevens, bevat het verslag voor elke import en export van wapens de volgende gegevens:

- 1/ de datum van de aanvraag;
- 2/ het land van afzending;
- 3/ het land van bestemming;
- 4/ de eindbestemming;
- 5/ de naam van het betrokken bedrijf;
- 6/ een omschrijving van de goederen;
- 7/ invoer of uitvoer;
- 8/ het bedrag".

Voorts strekt het voorstel ertoe, in het laatste lid van hetzelfde artikel, tussen de woorden "geen informatie" en "zal worden meegedeeld" de woorden "met betrekking tot de fabricatiegegevens" in te voegen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat :

"Zo kan het parlement niet alleen nagaan of alle wettelijke bepalingen nageleefd worden, maar ook of de handel in wapentuig in overeenstemming is met het federale en regionale beleid, zowel inzake buitenlandse betrekkingen als inzake duurzame ontwikkelingssamenwerking. De huidige wetgeving voorziet enkel in een algemene toets. Met dit wetsvoorstel worden nieuwe parameters toegevoegd waardoor elke import en export van wapens getoetst kan worden".

2. Op basis van de geldende wetgeving zijn heden met toepassing van de wet van 5 augustus 1991 verslagen ingediend : bij de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers door de Federale Regering ⁽²⁾, bij het Vlaams Parlement door de Vlaamse Regering ⁽³⁾, bij het Waals Parlement door de Waalse Regering ⁽⁴⁾ en bij het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ⁽⁵⁾.

Die opsplitsing van de verslagen bedoeld in artikel 17 van de wet valt te verklaren door de bevoegdheidsverdeling die tot stand is gekomen bij artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarvan paragraaf 1, VI, eerste lid, 4/, als volgt luidt sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :

"De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} van de Grondwet zijn :

(...)

4/ 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."

(2) Zo heeft bijvoorbeeld, volgens de inlichtingen die de juridische dienst van de Senaat heeft verstrekt, de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid het verslag over de toepassing van de wet van 5 augustus 1991 voor de periode van 1 juli tot 31 december 2006 aan de Senaat overgezonden bij brief van 23 maart 2007. Op de website van de Kamer van volksvertegenwoordigers staat de lijst van de laatste jaarverslagen die aan de Kamer zijn "meegedeeld" (www.dekamer.be).

(3) Op de website www.vlaanderen.be/wapenhandel staan de verslagen die door de Vlaamse Regering zijn ingediend.

(4) De verslagen van de Waalse Regering kunnen worden ingekeken op de website www.gov.wallonie.be.

(5) De verslagen van de Brusselse Regering worden "meegedeeld" op de plenaire vergadering en worden vermeld in het volledig verslag.

Die nieuwe bevoegdheidsverdeling is herbevestigd bij artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 8/, van de bijzondere wet, dat bepaalt :

"Bovendien is alleen de federale overheid bevoegd voor: (...) de contingenten en vergunningen, met uitzondering 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".

Uit dezelfde bepalingen van de bijzondere wet blijkt dat, als het voorliggende wetsvoorstel door de federale wetgever zou worden aangenomen, de nieuwe tekst alleen van toepassing zou zijn op de verslagen die de federale regering bij de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers indient en die dus betrekking hebben op de vergunningen voor het Belgische leger of de Belgische politie (en niet op handelsvennootschappen) ⁽⁶⁾.

Die noodzakelijke beperking van de werkingssfeer van de voorgestelde wijzigingen zou duidelijk moeten worden vermeld tijdens de parlementaire voorbereiding.

Indien het de bedoeling van de indieners van het voorstel is dat het betrekking heeft op "elke import en export van wapens", zoals in de toelichting van dat voorstel staat, zou een samenwerkingsakkoord moeten worden voorgeschreven dat in

⁽⁶⁾ Zie, tot staving van die oplossing, de uitleg die de gemachtigde van de minister aan de Raad van State heeft gegeven bij het onderzoek van het voorontwerp van bijzondere wet en de aanpassing van de tekst naar aanleiding van de opmerking van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (Gedr. St., Senaat, 2003, nr. 89/1, blz. 4, 6 en 10), in het bijzonder opmerking II.A.3 in advies 35.701/VR/V). Zie in dezelfde zin, in verband met de erkenning van de bevoegdheid van de gewesten om de wet van 5 augustus 1991 te wijzigen in het kader van hun bevoegdheden *ratione materiae*, advies 44.667/1 van 1 juli 2008 over een voorstel van decreet "houdende wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie wat de verslaggeving van het Vlaams Parlement betreft" (Gedr. St., Vl. Parl., 2005-2006, nr. 1591/1).

voorkomend geval, naargelang van de inhoud ervan, ter goedkeuring aan de betrokken wetgevers zou moeten worden voorgelegd ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Zie in dat verband, maar in beperktere mate, het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik, waarbij reeds de uitwisseling van bepaalde gegevens van de Federale Staat naar de Gewesten en omgekeerd wordt geregeld (Belgisch Staatsblad, 20 december 2007, 4e editie, blz. 63.355 e.v.).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Ph. HANSE,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER,
premier auditeur chef de section.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE