



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.660/VR
du 7 juillet 2015

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord de
Coopération modifiant l'Accord de
Coopération du 2 mars 2007 entre
l'État fédéral, la Région flamande,
la Région wallonne et la Région de
Bruxelles-Capitale relatif à
l'exécution de la Convention sur
l'interdiction de la mise au point,
de la fabrication, du stockage et de
l'emploi des armes chimiques et
sur leur destruction, faite à Paris le
13 janvier 1993'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.660/VR
van 7 juli 2015

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Samenwerkingsakkoord tot
wijziging van het
Samenwerkingsakkoord van
2 maart 2007 tussen de Federale
Staat, het Vlaamse Gewest, het
Waalse 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'

Le 10 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de Coopération modifiant l'Accord de Coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 7 juillet 2015. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section et Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juillet 2015.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

*

Op 10 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse 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'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 juli 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur afdelinghoofd, en YVES DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Selon son article 1^{er}, l'avant-projet de loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution. Partant, l'arrêté de présentation sera revu afin de faire référence uniquement à la Chambre des représentants ¹.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION AUQUEL IL EST ENVISAGÉ DE DONNER ASSENTIMENT

Article 2

1. L'article 2 de l'accord de coopération du 21 mai 2015, auquel il est envisagé de donner assentiment, modifie l'article 7 de l'accord de coopération du 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993' afin, selon le commentaire de l'article, d'ajouter l'obligation d'une notification préalable d'un transfert qui est prévue par les articles 5 et 5bis de l'annexe sur la vérification, partie VI (B), à la Convention précitée du 13 janvier 1993. Or, ces articles ne concernent que le transfert vers un autre État partie à la Convention, alors que le 1° de l'énumération figurant à l'article 7, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 2 mars 2007, tant dans sa version actuelle que dans sa nouvelle version, concerne un transfert « sur le territoire belge » ² et que le 2° de la même disposition, tant dans sa version actuelle que dans sa nouvelle version, vise un transfert vers un autre État partie à la Convention ³.

À cet égard, l'article 2 de l'accord de coopération du 21 mai 2015 auquel il est envisagé de porter assentiment prête à confusion en ce que, par l'ajout d'un 3°, de portée autonome, dans l'article 7, § 1^{er}, en projet de l'accord de coopération du 2 mars 2007, il semble envisager, non pas une obligation à respecter dans les hypothèses déjà prévues aux 1° et 2° de la

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-10-1.

² Hypothèse qui n'est pas visée par les articles 5 et 5bis de l'annexe sur la vérification, partie VI (B), à la Convention précitée du 13 janvier 1993.

³ Seule hypothèse visée par les articles 5 et 5bis de l'annexe sur la vérification, partie VI (B), à la Convention précitée du 13 janvier 1993 et pour laquelle ces articles imposent donc une notification préalable au Secrétariat technique.

même disposition, mais bien une troisième possibilité de transfert qui n'est pas prévue à ce jour tant par la Convention précitée du 13 janvier 1993 que par l'accord de coopération du 2 mars 2007.

Compte tenu de l'intention poursuivie par les parties à l'accord de coopération du 21 mai 2015, il est suggéré d'omettre le 3^o de l'article 7, § 1^{er}, nouveau, de regrouper les 1^o et 2^o dans un alinéa 1^{er} de ce paragraphe et de prévoir, dans un alinéa 2, nouveau, de ce même paragraphe, que tout transfert visé, soit à l'alinéa 1^{er}, 2^o ⁴, soit à l'alinéa 1^{er} ⁵, doit faire l'objet d'une notification préalable.

Il conviendrait par ailleurs de préciser à quelle autorité cette notification préalable doit être effectuée. S'agissant du contexte dans lequel s'inscrit l'accord de coopération du 2 mars 2007 ⁶, il s'agit vraisemblablement de l'Autorité nationale, laquelle se chargera ensuite de la transmission au Secrétariat technique dans les cas de transferts pour lesquels les articles 5 et 5bis de l'annexe sur la vérification, partie VI (B), à la Convention précitée du 13 janvier 1993 trouvent à s'appliquer.

2. Les modifications qu'il convient d'apporter à l'article 7, § 1^{er}, nouveau de l'accord de coopération du 2 mars 2007 impliquent par ailleurs que les renvois internes auxquels il est procédé dans les articles 22, § 1^{er}, nouveau, et 24, § 1^{er}, nouveau, du même accord ⁷ soient revus afin de prendre en compte ces modifications.

Article 8

L'article 8 de l'accord de coopération du 21 mai 2015 modifie l'article 24 de l'accord de coopération du 2 mars 2007 afin notamment d'y prévoir, par application du paragraphe 2 nouveau, que les infractions punies, selon le paragraphe 1^{er}, « d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 3 euros à 125 euros, ou d'une de ces peines » peuvent faire l'objet d'une amende de 50 à 5000 euros par voie de sanction administrative décidée par la Région compétente ⁸.

⁴ Si l'intention est de ne se conformer qu'à la seule exigence prévue par les articles 5 et 5bis de l'annexe sur la vérification, partie VI (B), à la Convention précitée du 13 janvier 1993.

⁵ Si l'intention est d'aller au-delà de ce qu'imposent les articles 5 et 5bis de l'annexe sur la vérification, partie VI (B), à la Convention précitée du 13 janvier 1993 et donc de prévoir également une obligation de notification préalable dans l'hypothèse d'un transfert sur le territoire belge.

⁶ Voir à cet égard l'article 3, § 1^{er}, de l'accord du 2 mars 2007.

⁷ Voir les articles 7 et 8 de l'accord de coopération du 21 mai 2015 auquel il est envisagé de donner assentiment.

⁸ Comparer avec l'article 48 du décret de la Région flamande du 15 juin 2012 'concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions' et avec l'article 43 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juin 2013 'relative à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel pouvant servir à un usage militaire, de matériel lié au maintien de l'ordre, d'armes à feu à usage civil, de leurs pièces, accessoires et munitions'.

Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation et d'application de cette disposition, il convient de revoir la version française de la première phrase de ce paragraphe 2 afin de mieux la faire correspondre à la version néerlandaise de cette même phrase et ce, en remplaçant le mot « poursuite » par les mots « action pénale ».

*

INDIENINGSBESLUIT

Luidens artikel 1 regelt het voorontwerp van wet een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet. Het indieningsbesluit dient bijgevolg te worden herzien teneinde uitsluitend te verwijzen naar de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD WAARMEE INSTEMMING WORDT VERLEEND

Artikel 2

1. Bij artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 21 mei 2015 waarmee instemming wordt verleend, worden wijzigingen aangebracht in artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse 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’ om daarin, volgens de bespreking van het artikel, de verplichting op te nemen van een voorafgaande kennisgeving van een overdracht, als bepaald in de artikelen 5 en 5bis van de Verificatiebijlage, deel VI (B) bij de voormelde overeenkomst van 13 januari 1993. Deze artikelen hebben evenwel alleen betrekking op de overdracht naar een andere Staat die partij is bij de overeenkomst, terwijl onderdeel 1° van de opsomming in artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord, zowel in de huidige als in de nieuwe versie ervan, betrekking heeft op een overdracht “op Belgisch grondgebied”² en in onderdeel 2° van dezelfde bepaling, zowel in de huidige als in de nieuwe versie ervan, melding wordt gemaakt van een overdracht naar een andere Staat die partij is bij de overeenkomst.³

In dat opzicht veroorzaakt artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 21 mei 2015 waarmee instemming wordt verleend, verwarring, omdat er, doordat in het ontworpen artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 een onderdeel 3° met een zelfstandige betekenis is opgenomen, geen sprake lijkt te zijn van een verplichting die moet worden nageleefd in de gevallen die reeds bepaald zijn in de onderdelen 1° en 2° van dezelfde bepaling, maar wel van een derde mogelijkheid van overdracht waarin noch de voornoemde overeenkomst van 13 januari 1993, noch het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tot op heden voorzien.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 4-1-10-1.

² Een geval dat niet behandeld wordt in de artikelen 5 en 5bis van de Verificatiebijlage, deel VI (B) bij de voormelde overeenkomst van 13 januari 1993.

³ Het enige geval dat behandeld wordt in de artikelen 5 en 5bis van de Verificatiebijlage, deel VI (B) bij de voormelde overeenkomst van 13 januari 1993 en waarvoor bij deze artikelen dan ook een voorafgaande kennisgeving aan het Technisch Secretariaat wordt opgelegd.

Gelet op het doel dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 21 mei 2015 nastreven, wordt voorgesteld om onderdeel 3° van het nieuwe artikel 7, § 1, weg te laten, de onderdelen 1° en 2° te groeperen in het eerste lid van deze paragraaf en in een nieuw tweede lid van dezelfde paragraaf te bepalen dat van elke overdracht bedoeld, hetzij in het eerste lid, 2°⁴, hetzij in het eerste lid⁵, vooraf kennis dient te worden gegeven.

Voorts zou moeten worden aangegeven aan welke autoriteit vooraf kennis moet worden gegeven. In de context van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007⁶, gaat het waarschijnlijk om de Nationale Autoriteit, die vervolgens moet zorgen voor de verzending aan het Technisch Secretariaat in de gevallen van overdracht, waarop de artikelen 5 en 5bis van de Verificatiebijlage, deel VI (B) bij de voormelde overeenkomst van 13 januari 1993 van toepassing zijn.

2. De wijzigingen die moeten worden aangebracht in het nieuwe artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007, impliceren bovendien dat de interne verwijzingen in de nieuwe artikelen 22, § 1, en 24, § 1, van hetzelfde akkoord⁷ aldus moeten worden herzien dat met die wijzigingen rekening wordt gehouden.

Artikel 8

Bij artikel 8 van het samenwerkingsakkoord van 21 mei 2015 wordt artikel 24 van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 aldus gewijzigd dat daarin onder andere wordt bepaald dat het bevoegde Gewest, met toepassing van de nieuwe paragraaf 2, kan beslissen voor de inbreuken die krachtens paragraaf 1 gestraft worden “met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en een geldboete van 3 euro tot 125 euro of één van die straffen alleen” bij wijze van administratieve sanctie een geldboete van 50 euro tot 5.000 euro op te leggen.⁸

⁴ Als het louter de bedoeling is te voldoen aan het enig vereiste dat vervat is in de artikelen 5 en 5bis van de Verificatiebijlage, deel VI (B) bij de voormelde overeenkomst van 13 januari 1993.

⁵ Als het de bedoeling is verder te gaan dan wat wordt opgelegd bij de artikelen 5 en 5bis van de Verificatiebijlage, deel VI (B) bij de voormelde overeenkomst van 13 januari 1993 en dus eveneens te voorzien in de verplichting van voorafgaande kennisgeving in geval van een overdracht op het Belgisch grondgebied.

⁶ Zie in dit verband artikel 3, § 1, van het akkoord van 2 maart 2007.

⁷ Zie de artikelen 7 en 8 van het samenwerkingsakkoord van 21 mei 2015 waarmee instemming wordt verleend.

⁸ Vergelijk met artikel 48 van het decreet van het Vlaams Gewest van 15 juni 2012 ‘betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie’ en met artikel 43 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juni 2013 ‘betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen, toebehoren en munitie ervan’.

Teneinde alle problemen inzake de interpretatie en de toepassing van deze bepaling uit de weg te gaan, dient de Franse tekst van de eerste zin van die paragraaf 2 aldus te worden herzien dat hij beter overeenstemt met de Nederlandse tekst van dezelfde zin, en wel door het woord “poursuite” te vervangen door de woorden “action pénale”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME