CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.734/2/V
du 7 aout 2017

sur

une proposition de loi 'modifiant 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, et la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, afin d'améliorer les licences et opérations des intermédiaires', ainsi que les amendements n^{os} 1 et 2

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.734/2/V
van 7 augustus 2017

over

een wetsvoorstel 'tot 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, alsmede van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens' en over de ingediende amendementen nrs 1 en 2

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Le 22 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 8 aout 2017, sur une proposition de loi 'modifiant 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, et la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, afin d'améliorer les licences et opérations des intermédiaires', déposée par MM. Benoit HELLINGS et Stefaan VAN HECKE et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1748/001), ainsi que les amendements n^os^ 1 et 2 de M. HELLINGS. (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-1748/002).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 7 aout 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 aout 2017.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Op 22 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoodigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 8 augustus 2017 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot 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, alsmede van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens', ingediend door de heren Benoit HELLINGS en Stefaan VAN HECKE c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2015-2016, nr. 54-1748/001) en over de ingediende amendementen nrs 1 en 2 van de heer HELLINGS. (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-1748/002).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 7 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 augustus 2017.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

1. En modifiant la loi du 5 aout 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' (ci-après : la loi du 5 aout 1991) et la loi du 8 juin 2006 'réglant des activités économiques et individuelles avec des armes' (ci-après : la loi sur les armes), la proposition se donne, selon ses développements, pour principal objet d'obliger les « intermédiaires » en armement à obtenir une autorisation pour pouvoir exercer leurs activités.

Il y a lieu tout d'abord d'examiner si un tel régime d'autorisation relève de la compétence de l'autorité fédérale et n'empiète pas sur les compétences des régions.

1.1. Interrogé sur la portée de la proposition, le délégué du Président de la Chambre, qui est aussi l'un des co-auteurs de la proposition et l'auteur des amendements nos 1 et 2 soumis à l'avis du Conseil d'État, a répondu ce qui suit :

> « Nous sommes bien conscients des compétences exercées par les Régions dans un aspect du commerce des armes. Toutefois, le but de la présente proposition étant d'étendre l'obligation d'obtenir une licence pour une activité qui aujourd'hui n'est absolument pas encadrée (le courtage), nous avons délibérément choisi d'intégrer l'ensemble des activités liées au commerce des armes dans notre art. 10 § 1er. Même si la Région est l'autorité compétente en matière de licence d'exportations, l'État fédéral est le niveau de pouvoir qui exerce les fonctions régaliennes utiles au suivi et à lutte contre ces divers trafics (Justice, Police, Renseignements) et qui dès lors détient les informations cruciales pour réguler ces trafics problématiques. L'amendement que vous trouverez ci-joint devrait permettre d'éviter les conflits de compétences que vous soulignez tout en permettant que l'ensemble de ces activités soient soumises à l'obligation d'obtention d'une licence. Un accord de coopération entre les différentes entités nous semble dès lors indispensable à la cohérence de la réglementation ».

La section de législation n'étant pas saisie de l'amendement dont il est question dans cette réponse, elle se limite à donner un avis sur le texte de la proposition et sur les amendements nos 1 et 2 dont elle est valablement saisie.

1.2. Comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 aout 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', les mots « l'importation, l'exportation et le transit », qui figurent à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 4° et alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, visent « le commerce transfrontalier de biens et technologies depuis et vers le territoire du Royaume » [1].

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Doc. parl.*, Sénat, 2003, 3-89/3, p. 2.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Il en résulte que, comme la section de législation l'a relevé dans son avis n° 38.231/VR, « la 'licence d'honorabilité' visée à l'article 10 de [la loi du 5 aout 1991] demeure partiellement de la compétence de l'autorité fédérale, en ce que cette disposition s'applique également au commerce d'armes qui n'entreraient pas sur le territoire belge » [2].

L'autorité fédérale est donc compétente pour soumettre à licence les activités liées au commerce des armes, des munitions et du matériel devant servir spécialement à usage militaire ou de maintien de l'ordre ou de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage, à l'exception des opérations d'importation de tels biens vers le territoire belge, de l'exportation de tels biens à partir du même territoire et du transit de tels biens par ce même territoire.

La proposition soumise à l'examen, dans la mesure où elle soumet à licence les opérations d'exportation, d'importation et de transit de tels biens « indépendamment du fait que ceux-ci entrent ou non sur le territoire belge », excède en conséquence la compétence de l'autorité fédérale puisque sont ainsi visées également les opérations d'importation, d'exportation et de transit qui relèvent de la compétence des régions. Les amendements n^{os} 1 et 2 qui suppriment ces mots permettent de rencontrer cette observation dans la mesure où les dispositions ainsi amendées seront interprétées comme ne visant pas les opérations relatives à des biens importés sur le territoire belge, exportés à partir du même territoire ou transitant par le même territoire.

1.3. En tant que la législation proposée constitue une police administrative conditionnant l'accès à l'exercice d'une activité économique, la question se pose également de savoir si le régime d'agrément envisagé ne règle pas la matière des conditions d'« accès à la profession » qui a fait l'objet, dans les conditions qu'elle prévoit, d'un transfert de compétences aux régions par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième Réforme de l'État' (article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', ainsi complété par l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014).

À cet égard, la section de législation a estimé, dans un récent avis [3], que le régime d'agrément des armuriers, des intermédiaires, des collectionneurs d'armes et de toute personne exerçant certaines activités professionnelles impliquant la détention d'armes à feu, qui trouve son siège dans l'article 5 de la loi sur les armes, constitue un régime d'autorisation institué par l'autorité fédérale dans le cadre de ses compétences matérielles, en l'espèce la compétence liée à la régulation des armes, régime d'agrément auquel la régionalisation de la matière de l'accès à la profession n'a pas porté préjudice.

Par identité de motifs, le régime d'agrément prévu à l'article 10, § 1er, de la loi du 5 aout 1991 tel qu'il résulte de l'article 2 de la proposition relève bien sous l'angle examiné de la compétence du législateur fédéral, ce dernier devant, dans l'exercice de sa compétence, respecter le principe de proportionnalité en veillant à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par les entités fédérées de leurs propres compétences, telle que la compétence des

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2263/1, p. 70. Voir, dans le même sens, N. CRUTZEN, « Questions juridiques à propos de la régionalisation des licences d'armes », *Rev. b. dr. const.*, 2003/2, p. 106.

[3] Voir l'avis n° 61.389/VR/4 donné le 19 juin 2017 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes'.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

régions de régler l'accès à la profession. À cet égard, le dispositif de la proposition ne soulève pas de difficultés.

2. Le texte de l'article 2 de la proposition contient une importante discordance entre le texte français et le texte néerlandais qui rend la compréhension de l'ensemble de la proposition particulièrement malaisée.

L'article 10, § 1er, de la loi du 5 aout 1991 proposé établit en néerlandais la règle suivante :

> « Geen Belg of in België verblijvende of handel drijvende vreemdeling mag, tegen een vergoeding of om niet, ongeacht de herkomst en de bestemming van de goederen en ongeacht of zij op het Belgische grondgebied komen, wapens, munitie of speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel of de daaraan verbonden technologie verhandelen, uitvoeren naar, invoeren uit, doorvoeren of leveren in het buitenland of met dat doel voorhanden hebben of hierbij als tussenpersoon optreden zonder houder te zijn van een door de minister van Justitie uitgereikte vergunning ».

Mis à part l'ajout des mots « invoeren uit, doorvoeren » et le remplacement d'un « en » par un « of », ce texte est identique au texte de l'article 10, alinéa 1er, de la loi actuelle.

Il résulte de cette disposition que tant l'activité qui consiste à négocier, à exporter, à importer, à faire transiter des armes ou à posséder à cette fin des armes, des munitions ou du matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre ou de la technologie y afférente, que l'activité qui consiste à servir d'intermédiaire dans ces opérations seraient soumises à la condition de détenir une licence délivrée par le ministre de la Justice. Dans cette optique, tant les activités effectuées par des personnes pour leur compte, c'est-à-dire pour des armes dont elles sont les vendeurs ou les acheteurs, que les activités où des personnes agissent seulement comme intermédiaires seraient soumises à la condition d'une licence délivrée à ces personnes par le ministre de la Justice. Tel est du reste le cas dans la législation actuelle.

Cette version néerlandaise du texte est toutefois incohérente avec la suite de la proposition qui ne prévoit l'octroi d'une « licence globale » par le ministre de la Justice que pour les « intermédiaires ».

En revanche, le texte français de l'article 10, § 1er, proposé, outre qu'il souffre d'un problème de formulation [4], ne semble plus vouloir viser que les hypothèses où les personnes interviennent comme « intermédiaires ».

Mais la définition que le texte proposé donne de l'intermédiaire est tellement générale qu'elle semble viser toute intervention dans la conclusion d'une convention portant sur la fabrication, la réparation, la modification ou la commercialisation d'armes ou de munitions, sans nullement faire la distinction entre ces interventions selon que la personne est ou non partie à ces conventions.

[4] La section de législation n'aperçoit en effet pas ce que visent les mots « ces opérations » dès lors qu'il n'est pas encore question d' « opérations » dans les mots qui précèdent.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Tant le texte actuel de la loi du 5 aout 1991 que celui de la loi sur les armes soumettent au même régime juridique l'activité des « marchands » ou des « armuriers » que celle des « intermédiaires », de telle sorte que ces personnes sont soumises aux mêmes obligations, qu'elles agissent en tant que cocontractants dans un contrat portant sur les armes ou qu'elles agissent en tant que courtiers en vue de faciliter la conclusion de contrats d'achats et de vente d'armes.

La loi proposée semble vouloir soumettre les « intermédiaires » à un régime distinct, plus strict. Seuls les intermédiaires devraient, dans la loi sur les armes telle que modifiée par la proposition, être soumis à la licence à délivrer par le ministre de la Justice, alors que les « armuriers » définis par l'article 2 de la loi sur les armes comme étant « quiconque, pour son propre compte et à titre habituel, à titre d'activité principale ou d'activité accessoire, moyennant rétribution ou non, fabrique, répare, modifie ou fait le commerce ou une autre forme de mise à disposition d'armes à feu ou de pièces de ces armes ou de munitions pour ces armes » continueraient à devoir être agréés par le Gouverneur et ne seraient soumis à aucune des nouvelles dispositions plus répressives de la proposition.

Si l'intention des auteurs de la proposition de davantage contrôler les intermédiaires est légitime, elle manque totalement son objectif si les mêmes opérations effectuées par ces mêmes personnes, non plus en tant que « courtiers » mais pour leur propre compte, ne sont soumises à aucune de ces règles plus strictes.

Pour ne donner qu'un seul exemple, l'article 23/1 proposé de la loi sur les armes (article 12 de le proposition) tend à prévoir que « les personnes agréées conformément à l'article 5, § 1er, alinéa 2 », c'est-à-dire les intermédiaires, « ne peuvent accomplir aucune des opérations prévues par la présente loi qui violerait un embargo décrété conformément au droit international par la Belgique ou par une organisation internationale dont la Belgique est membre ». Ce faisant, la disposition reprend une disposition similaire à l'article 11 de la loi du 5 aout 1991, qui impose la même obligation pour les personnes visées à l'article 10 de la même loi. Toutefois, comme semblent l'indiquer, d'une part, la version française de l'article 10/1 proposé de la loi du 5 aout 1991, et, d'autre part, les régimes distincts que la proposition tend à prévoir dans la loi sur les armes pour les « armuriers » et pour les « intermédiaires », seuls les intermédiaires, c'est-à-dire les personnes n'agissant pas pour leur propre compte seraient désormais punissables s'ils violaient un embargo, alors que les personnes qui effectueraient les mêmes opérations pour leur propre compte ne commettraient aucune infraction.

3. L'objectif annoncé par les auteurs de la proposition est que les « intermédiaires » soient désormais soumis à des conditions plus strictes en les soumettant à une licence délivrée par le ministre de la Justice tant dans le cadre de la loi du 5 aout 1991 que dans celui de la loi sur les armes. Mais dès lors que, conformément au vœu de ces auteurs, la notion d' « intermédiaire » reçoit la même définition dans les deux lois, et que ce sont donc les mêmes activités qui sont visées dans les deux lois, il ne se justifie pas, et c'est même un procédé légistique à proscrire, de prévoir le même régime de licence dans deux textes de lois distincts.

4. Selon l'article 10, § 3, proposé de la loi du 5 aout 1991, la « licence globale » serait délivrée pour une période de trois ans renouvelable. L'« intermédiaire » titulaire d'une telle

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

licence ne serait pas tenu d'obtenir une autorisation particulière pour chaque opération. Il devrait en effet seulement « informer le ministre de la Justice préalablement à l'exécution de chaque convention conclue en tant qu'intermédiaire ».

Un tel régime n'est pas conforme à la position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 'sur le contrôle du courtage en armements' [5], dans la mesure où les activités visées à l'article 10, § 1er, proposé concerneraient des articles figurant sur la liste commune des équipements militaires appliquée par l'UE. L'article 3 de cette position commune dispose en effet que « toute activité de courtage devrait exiger l'obtention d'une licence ou d'une autorisation écrite des autorités compétentes de l'État membre dans lequel ces activités ont lieu, et, si la législation nationale l'exige, dans lequel le courtier réside ou est établi ». Il résulte de l'article 4 de cette même position commune que si les États membres peuvent exiger des courtiers qu'ils obtiennent une autorisation écrite pour exercer une activité de courtage – ce que tend à prévoir l'article 10, § 1er, proposé – « l'autorisation d'exercer une activité de courtage ne remplacerait en aucun cas l'obligation d'obtenir pour chaque opération la licence ou l'autorisation écrite nécessaire ».

Par ailleurs, il est à relever qu'en ce qui concerne le contrôle par les États membres des activités de courtage exercées non sur leur territoire respectif mais en dehors de leurs propres frontières, la position commune n'encourage un tel contrôle par les États membres qu'à l'égard de leurs propres ressortissants qui résident ou qui sont établis sur leur territoire. Or la proposition, pour ce qui concerne les activités de courtage exercées à étranger, ne concerne pas que les Belges résidant en Belgique mais vise, d'une part, tout Belge sans distinction et, d'autre part, les étrangers résidant en Belgique même s'ils n'y exercent pas leurs activités de courtage.

5. Les amendements nos 1 et 2 ne permettent pas de rencontrer les difficultés qui viennent d'être relevées sous les observations 2 à 4.

6. Compte tenu de ces observations fondamentales, la proposition devrait être profondément repensée, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire à ce stade que la section de législation l'examine plus avant.

*

[5] L'article 15 du Traité sur l'Union européenne, dans la version en vigueur au moment de l'adoption de cette position commune, disposait que « [...] Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ». L'article 11, paragraphe 2, alinéa 1er, du même traité disposait que « Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle ». La doctrine a relevé à cet égard que « Pour renforcer cette obligation générale, le terme de 'conformité', retenu à l'article J.2 par les auteurs du traité signé à Maastricht, a été confirmé à l'article 15. Ce dernier reprend en effet, sans la changer, la deuxième phrase de l'article J.2, paragraphe 2 : « Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les 'positions communes'. La confirmation d'un terme plus contraignant que celui de 'compatibilité', qui aurait offert plus de souplesse aux États membres, montre que la coopération loyale dans ce contexte ne saurait se satisfaire de la moindre entorse. » (Commentaire article par article des Traités UE et CE, sous la direction de Ph. LEGER, Dalloz, 2000, commentaire des articles 11 à 28 du Traité sur l'Union européenne, point 23). Actuellement, le Traité sur l'Union européenne affirme clairement le caractère contraignant des décisions de l'Union européenne quant aux positions à prendre par celle-ci en matière de politique étrangère et de sécurité commune (voir l'article 25, b), ii), TUE).

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorstel strekt tot 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' (hierna: de wet van 5 augustus 1991) en van de wet van 8 juni 2006 'houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens' (hierna: de wapenwet) en streeft, volgens de toelichting ervan, er in hoofdzaak naar de "tussenpersonen" in de wapenhandel te verplichten een machtiging te verkrijgen om hun activiteiten te kunnen uitoefenen.

Er behoort in eerste instantie te worden nagegaan of een dergelijke machtigingsregeling onder de bevoegdheid van de federale overheid valt en geen aantasting van de bevoegdheden van de gewesten vormt.

1.1. Gevraagd naar meer uitleg over de strekking van het voorstel heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die eveneens een van de mede-indieners van het voorstel is en de indiener van de amendementen 1 en 2 die voor advies zijn voorgelegd aan de Raad van State, het volgende geantwoord:

> « Nous sommes bien conscients des compétences exercées par les Régions dans un aspect du commerce des armes. Toutefois, le but de la présente proposition étant d'étendre l'obligation d'obtenir une licence pour une activité qui aujourd'hui n'est absolument pas encadrée (le courtage), nous avons délibérément choisi d'intégrer l'ensemble des activités liées au commerce des armes dans notre art. 10 § 1er. Même si la Région est l'autorité compétente en matière de licence d'exportations, l'État fédéral est le niveau de pouvoir qui exerce les fonctions régaliennes utiles au suivi et à lutte contre ces divers trafics (Justice, Police, Renseignements) et qui dès lors détient les informations cruciales pour réguler ces trafics problématiques. L'amendement que vous trouverez ci-joint devrait permettre d'éviter les conflits de compétences que vous soulignez tout en permettant que l'ensemble de ces activités soient soumises à l'obligation d'obtention d'une licence. Un accord de coopération entre les différentes entités nous semble dès lors indispensable à la cohérence de la réglementation ».

Aangezien de afdeling Wetgeving niet verzocht is om advies te verlenen over het amendement waarvan sprake in dat antwoord, beperkt zij zich tot het verstrekken van een advies over het voorstel en over de amendementen 1 en 2 waaromtrent zij op rechtsgeldige wijze geadieerd is.

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

1.2. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', slaan de woorden "de in-, uit- en doorvoer", vervat in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4° en vijfde lid 5, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op "het grensoverschrijdende verkeer van goederen en technologieën van en naar het grondgebied van het Koninkrijk".[1]

Daaruit volgt dat, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 38.231/VR heeft opgemerkt, "de 'eerbaarheidsvergunning', bedoeld in artikel 10 van [de wet van 5 augustus 1991], gedeeltelijk onder de bevoegdheid blijft vallen van de federale overheid, in zoverre deze bepaling eveneens van toepassing is op de handel in wapens die niet op het Belgische grondgebied zouden komen."[2]

De federale overheid is dus bevoegd inzake het erkenningsplichtig maken van activiteiten die verband houden met de handel in wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie, alsook van activiteiten die verband houden met de handel in producten en technologieën voor tweeërlei gebruik, met uitzondering van de invoer van dergelijke goederen naar het Belgisch grondgebied, de uitvoer van dergelijke goederen vanuit datzelfde grondgebied en de doorvoer van dergelijke goederen via datzelfde grondgebied.

In zoverre het voorliggende voorstel strekt tot het vergunningsplichtig maken van de verrichtingen voor de uit-, in- en doorvoer van dergelijke goederen "ongeacht of zij op het Belgisch grondgebied komen", overschrijdt het bijgevolg de bevoegdheid van de federale overheid, aangezien aldus ook de verrichtingen inzake invoer, uitvoer en doorvoer bedoeld worden die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. Met de amendementen 1 en 2 waarbij die woorden worden geschrapt, kan gevolg gegeven worden aan die opmerking in zoverre de aldus geamendeerde bepalingen zo worden uitgelegd dat ze geen betrekking hebben op de verrichtingen met betrekking tot goederen die op het Belgisch grondgebied ingevoerd worden, van datzelfde grondgebied uitgevoerd worden of via dat grondgebied doorgevoerd worden.

1.3. Voor zover de voorgestelde wetgeving een regeling van administratieve politie is, waarbij voorwaarden worden opgelegd voor de uitoefening van een economische activiteit, rijst de vraag of de beoogde erkenningsregeling niet ook de aangelegenheid regelt van de "vestigingsvoorwaarden", welke aangelegenheid, wat betreft de voorwaarden waarin de voorgestelde wetgeving voorziet, is overgeheveld naar de gewesten bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', aldus aangevuld bij artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 2014).

Wat dat betreft, heeft de afdeling Wetgeving in een recent advies[3] gesteld dat de op artikel 5 van de wapenwet gestoelde regeling voor de erkenning van wapenhandelaars,

[1] *Parl.St.* Senaat 2003, 3-89/3, 2.

[2] *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2263/1, 70. Zie, in dezelfde zin, N. CRUTZEN, "Questions juridiques à propos de la régionalisation des licences d'armes", *Rev. b. dr. const.*, 2003/2, 106.

[3] Zie advies 61.389/VR/4, op 19 juni 2017 verstrekt over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens'.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

tussenpersonen, wapenverzamelaars en alle andere personen die een beroep uitoefenen dat het voorhanden hebben van vuurwapens impliceert, een vergunningsregeling vormt ingevoerd door de federale overheid in het kader van haar materiële bevoegdheden, in casu de bevoegdheid in verband met de regulering inzake wapens, een erkenningsregeling waaraan de regionalisering van de aangelegenheid van de vestiging geen afbreuk heeft gedaan.

Om dezelfde redenen valt de erkenningsregeling waarin voorzien is in artikel 10, § 1, van de wet van 5 augustus 1991, zoals dat voortvloeit uit artikel 2 van het voorstel, zo gezien effectief onder de bevoegdheid van de federale wetgever, die bij de uitoefening van zijn bevoegdheid rekening dient te houden met het evenredigheidsbeginsel waarbij hij erop moet toezien dat hij het voor de deelentiteiten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen, zoals de bevoegdheid van de gewesten om de vestigingsvoorwaarden te regelen. Wat dat betreft levert het dispositief van het voorstel geen moeilijkheden op.

2. In de tekst van artikel 2 van het voorstel is er een belangrijke discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst waardoor een goed begrip van het gezamenlijke voorstel bijzonder bemoeilijkt wordt.

In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 10, § 1, van de wet van 5 augustus 1991 wordt het volgende bepaald:

> "Geen Belg of in België verblijvende of handel drijvende vreemdeling mag, tegen een vergoeding of om niet, ongeacht de herkomst en de bestemming van de goederen en ongeacht of zij op het Belgische grondgebied komen, wapens, munitie of speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel of de daaraan verbonden technologie verhandelen, uitvoeren naar, invoeren uit, doorvoeren of leveren in het buitenland of met dat doel voorhanden hebben of hierbij als tussenpersoon optreden zonder houder te zijn van een door de minister van Justitie uitgereikte vergunning".

Met uitzondering van de toevoeging van de woorden "invoeren uit, doorvoeren" en de vervanging van het woord "en" door "of", is deze tekst dezelfde als de tekst van artikel 10, eerste lid, van de huidige wet.

Uit die bepaling vloeit voort dat zowel voor het verhandelen, uitvoeren, invoeren of doorvoeren van wapens of het met dat doel voorhanden hebben van wapens, munitie of speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, als voor het optreden als tussenpersoon bij die verrichtingen, voldaan moet zijn aan de voorwaarde houder te zijn van een vergunning afgegeven door de minister van Justitie. Zo gezien zou zowel voor de activiteiten die door personen voor eigen rekening verricht worden, met andere woorden activiteiten die verband houden met wapens die zij zelf koper of verkoper, als voor de activiteiten waarbij personen enkel optreden als tussenpersoon, voldaan moeten zijn aan de voorwaarde dat die personen beschikken over een vergunning die is afgegeven door de minister van Justitie. Dat is overigens het geval in de huidige wetgeving.

De Nederlandstalige versie van deze tekst sluit evenwel niet aan bij de rest van het voorstel waarin bepaald wordt dat de minister van Justitie alleen een "algemene vergunning" verleent aan "tussenpersonen".

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 10, § 1, dat overigens ongelukkig gesteld is[4], lijkt daarentegen enkel nog sprake te zijn van de gevallen waarbij de personen optreden als "tussenpersonen".

De definitie die in de voorgestelde tekst wordt gegeven van een tussenpersoon is echter dermate algemeen dat daarmee gedoeld lijkt te worden op elke tussenkomst bij het sluiten van een overeenkomst aangaande het vervaardigen, het herstellen, het wijzigen, of het in de handel brengen van wapens of munitie, zonder enig onderscheid te maken tussen die tussenkomsten al naargelang de persoon al dan niet partij is bij die overeenkomsten.

Zowel volgens de huidige tekst van de wet van 5 augustus 1991 als volgens de tekst van de wapenwet gelden voor de activiteiten van de "wapenhandelaars" en voor die van de "tussenpersonen" dezelfde rechtsregels. Deze personen moeten bijgevolg dezelfde verplichtingen nakomen, ongeacht of ze optreden als medecontractanten van een wapencontract of als tussenhandelaars die het sluiten van contracten voor de aan- of verkoop van wapens moeten faciliteren.

De voorgestelde wet lijkt ertoe te strekken de "tussenpersonen" onder een strengere afzonderlijke regeling te laten vallen. In de wapenwet, zoals ze gewijzigd wordt bij het voorstel, zouden alleen de tussenpersonen over een vergunning uitgereikt door de minister van Justitie moeten beschikken, terwijl de "wapenhandelaars" - die in artikel 2 van de wapenwet gedefinieerd zijn als "eenieder die voor eigen rekening en gewoonlijk, als hoofdactiviteit of als nevenactiviteit, tegen een vergoeding of om niet, vuurwapens, onderdelen ervan of munitie ervoor vervaardigt, herstelt, wijzigt, verhandelt of anderszins ter beschikking stelt" - nog steeds door de gouverneur erkend zouden moeten worden en geen enkele van de nieuwe repressievere bepalingen van het voorstel op hen van toepassing zou zijn.

Het voornemen van de stellers van het voorstel om meer toezicht te houden op de tussenpersonen, is weliswaar legitiem, maar schiet volledig aan zijn doel voorbij indien geen van die strengere regels van toepassing is wanneer diezelfde personen diezelfde handelingen verrichten voor eigen rekening en niet als tussenhandelaars.

Om maar één voorbeeld te noemen: het voorgestelde artikel 23/1 van de wapenwet (artikel 12 van het voorstel) strekt ertoe te bepalen dat "[d]e overeenkomstig artikel 5, § 1, tweede lid, erkende personen", d.w.z. de tussenpersonen, "geen enkele van de bij deze wet bepaalde handelingen [mogen] verrichten indien zij een schending vormen van een embargo dat België of een internationale organisatie waarvan België lid is, overeenkomstig de internationale rechtsregels heeft ingesteld." Dat voorgestelde artikel neemt zodoende een bepaling over die vergelijkbaar is met artikel 11 van de wet van 5 augustus 1991 dat dezelfde verplichting oplegt aan de personen die bedoeld zijn in artikel 10 van dezelfde wet. Uit enerzijds de Franse tekst van het voorgestelde artikel 10/1 van de wet van 5 augustus 1991 en anderzijds de onderscheiden regelingen die het voorstel voor de "wapenhandelaars" en de "tussenpersonen" beoogt vast te leggen in de wapenwet, lijkt echter te kunnen worden opgemaakt dat alleen de tussenpersonen, d.w.z. de personen die niet voor eigen rekening optreden, voortaan strafbaar zouden zijn indien ze

[4] Het is de afdeling Wetgeving immers niet duidelijk wat bedoeld wordt met de woorden "ces opérations" daar er nog geen sprake is geweest van "opérations" in hetgeen daaraan voorafgaat.

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

een embargo zouden schenden, terwijl de personen die dezelfde handelingen zouden verrichten voor eigen rekening, geen enkele overtreding zouden begaan.

3. Het doel dat de stellers van het voorstel naar eigen zeggen voor ogen hebben, bestaat erin voortaan striktere voorwaarden op te leggen aan de "tussenpersonen" door voor te schrijven dat ze over een vergunning moeten beschikken die uitgereikt is door de minister van Justitie, en dit zowel in het kader van de wet van 5 augustus 1991 als in het kader van de wapenwet. Maar aangezien het begrip "tussenpersoon" in beide wetten dezelfde definitie krijgt, zoals de stellers hebben gewild, en in beide wetten bijgevolg dezelfde activiteiten bedoeld zijn, is er geen reden, en valt het wetgevingstechnisch zelfs af te keuren, om eenzelfde vergunningsregeling in twee afzonderlijke wetteksten vast te leggen.

4. Volgens het voorgestelde artikel 10, § 3, van de wet van 5 augustus 1991 zou de "algemene vergunning" afgegeven worden voor een hernieuwbare periode van drie jaar. De "tussenpersoon" die houder is van een dergelijke vergunning zou er niet toe gehouden zijn om voor elke handeling een bijzondere machtiging te verkrijgen. Hij zou immers alleen "de minister van Justitie vooraf in kennis [moeten] stellen van de uitvoering van elke overeenkomst die hij als tussenpersoon heeft gesloten."

Een dergelijk regeling is niet conform het gemeenschappelijk standpunt 2003/468/GBVB van de Raad van 23 juin 2003 'over het toezicht op de tussenhandel in wapens'[5] aangezien de activiteiten die genoemd worden in het voorgestelde artikel 10, § 1, betrekking zouden hebben op artikelen die op de door de EU toegepaste gemeenschappelijke lijst van militaire goederen staan. Artikel 3 van het gemeenschappelijk standpunt bepaalt immers dat "voor tussenhandel […] een vergunning of schriftelijke machtiging [moet] worden verkregen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de tussenhandel plaatsvindt en, indien vereist door de nationale wetgeving, waar de tussenhandelaar verblijft of gevestigd is". Uit artikel 4 van datzelfde gemeenschappelijk standpunt blijkt dat de lidstaten weliswaar kunnen eisen dat de tussenhandelaren een schriftelijke machtiging verkrijgen om op te treden als tussenhandelaar – waartoe het voorgestelde artikel 10, § 1, strekt – maar een "machtiging om als tussenhandelaar op te treden […] in geen geval [betekent] dat de eis vervalt om voor elke transactie de noodzakelijke vergunning of schriftelijke machtiging te verkrijgen".

[5] Artikel 15 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde, volgens de versie die van kracht was op het ogenblik van de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt, dat de lidstaten "er zorg voor [dragen] dat hun nationaal beleid met de gemeenschappelijke standpunten overeenstemt". Artikel 11, lid 2, eerste alinea, van hetzelfde Verdrag bepaalde dat de lidstaten "in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun [geven] aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie". In de rechtsleer is in dat verband het volgende opgemerkt: "Pour renforcer cette obligation générale, le terme de 'conformité', retenu à l'article J.2 par les auteurs du traité signé à Maastricht, a été confirmé à l'article 15. Ce dernier reprend en effet, sans la changer, la deuxième phrase de l'article J.2, paragraphe 2 : "Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les 'positions communes'. La confirmation d'un terme plus contraignant que celui de 'compatibilité', qui aurait offert plus de souplesse aux États membres, montre que la coopération loyale dans ce contexte ne saurait se satisfaire de la moindre entorse." (*Commentaire article par article des Traités UE et CE, ed. Ph. LEGER*, Dalloz, 2000, bespreking van de artikelen 11 tot 28 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, punt 23). Thans wordt in het Verdrag betreffende de Europese Unie duidelijk gesteld dat de beslissingen van de Europese Unie met betrekking tot de door de Unie in te nemen standpunten inzake het gemeenschappelijk buitenlands beleid en het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid bindend zijn (zie artikel 25, b), ii) VEU).

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡

Bovendien dient te worden opgemerkt dat in verband met het toezicht van de lidstaten op de tussenhandel die niet op hun respectieve grondgebied maar buiten hun eigen grenzen wordt verricht, het gemeenschappelijk standpunt de lidstaten enkel aanspoort om een dergelijk toezicht te houden ten aanzien van hun eigen onderdanen die op hun grondgebied verblijven of gevestigd zijn. Wat betreft de tussenhandel verricht in het buitenland heeft het voorstel echter niet enkel betrekking op de Belgen die in België verblijven, maar beoogt het enerzijds iedere Belg zonder onderscheid, en anderzijds de buitenlanders die in België verblijven zelfs indien ze er hun tussenhandel niet drijven.

5. De amendementen nrs. 1 en 2 bieden geen oplossing voor de problemen die aan de orde gesteld worden in de hiervoor gemaakte opmerkingen 2 tot 4.

6. In het licht van die fundamentele opmerkingen zou het voorstel dermate grondig herzien moeten worden dat het overbodig is dat de Raad van State het in dit stadium verder onderzoekt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre LIÉNARDY

‡LW-CBIRNFDCH-GBHDEXV‡