



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.497/1
70.498/1
van 20 december 2021

avis 70.497/1
70.498/1
du 20 décembre 2021

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit

un projet d'arrêté ministériel

- 'tot opheffing van het ministerieel besluit van 23 april 1997 waarbij de uitvoer van sommige goederen aan vergunning onderworpen worden' (70.497/1)
- 'tot opheffing van het ministerieel besluit van 15 september 1995 waarbij de invoer van sommige goederen aan vergunning onderworpen worden' (70.498/1)

- 'abrogeant l'arrêté ministériel du 23 avril 1997 soumettant à licence l'exportation de certaines marchandises' (70.497/1)
- 'abrogeant l'arrêté ministériel du 15 septembre 1995 soumettant à licence l'importation de certaines marchandises' (70.498/1)

Op 18 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit

- ‘tot opheffing van het ministerieel besluit van 23 april 1997 waarbij de uitvoer van sommige goederen aan vergunning onderworpen worden’ (70.497/1);

- ‘tot opheffing van het ministerieel besluit van 15 september 1995 waarbij de invoer van sommige goederen aan vergunning onderworpen worden’ (70.498/1).

De ontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2021.

*

Le 18 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel

- ‘abrogeant l'arrêté ministériel du 23 avril 1997 soumettant à licence l'exportation de certaines marchandises’ (70.497/1);

- ‘abrogeant l'arrêté ministériel du 15 septembre 1995 soumettant à licence l'importation de certaines marchandises’ (70.498/1).

Les projets ont été examinés par la première chambre le 14 décembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

2. De om advies voorgelegde ontwerpen van ministerieel besluit strekken ertoe het ministerieel besluit van 23 april 1997 ‘waarbij de uitvoer van sommige goederen aan vergunning onderworpen wordt’ en het ministerieel besluit van 15 september 1995 ‘waarbij de invoer van sommige goederen aan vergunning onderworpen wordt’, en aldus tevens de vergunningsplicht van de daarin opgenomen goederen, op te heffen.

3. De rechtsgrond voor de betrokken ministeriële besluiten en aldus ook voor de opheffing ervan wordt geboden door artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 december 1993 ‘tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie’ dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 11 september 1962 ‘betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie’.

BEVOEGDHEID

4. De ontworpen regelingen kunnen in beginsel worden ingepast in de federale bevoegdheid op het vlak van de contingenten en vergunningen vervat in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) onder voorbehoud van wat volgt.

5. Het op te heffen ministerieel besluit van 15 september 1995 bevat niet alleen goederencodes inzake diamant, honden- en kattenbont en zeehondenproducten, maar ook inzake vuurwapens voor verzamelingen.¹

Het verslag van de Interministeriële Economische Commissie stelt hierover: “Wat dit product betreft, moet er nagegaan worden of de opheffing ervan problemen geeft met eventuele Europese wetgeving of regionale wetgeving.”

Gevraagd wat de uitkomst was van deze analyse, antwoordde de gemachtigde:

“Vergunningen voor wapens zijn een regionale bevoegdheid, en geen enkele van de regionale diensten heeft in de schriftelijke IEC procedure bezwaren geuit of opmerkingen geformuleerd.”

¹ De bijlage met de lijst van aan vergunning onderworpen goederen bij invoer bij het ministerieel besluit van 15 september 1995 bevat onder meer “Vuurwapens voor verzamelingen (antieke wapens): (Verzamelingen en voorwerpen voor verzamelingen, met een zoologisch, botanisch, mineralogisch, anatomisch, historisch, archeologisch, paleontologisch, etnografisch of numismatisch belang) ex 97050000.”

Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, BWHI draagt effectief aan de gewesten de bevoegdheid over 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 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 betreffende wapenuitvoer.²⁻³

De federale minister bevoegd voor Economie is aldus niet langer bevoegd om regelgevend op te treden met betrekking tot de in- en uitvoer van wapens en om de bestaande regelgeving op dit punt op te heffen. Het feit dat de gewesten geen bezwaar hebben gemaakt in de schriftelijke IEC procedure doet hieraan geen afbreuk omdat zij geen afstand kunnen doen van hun eigen bevoegdheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6.1. Met het opheffen van de vergunningsverplichtingen voor de goederen die vallen onder het toepassingsgebied van de ministeriële besluiten van 23 april 1997 en 15 september 1995 wordt onder meer beoogd om de Belgische regelgeving meer in overeenstemming te brengen met het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie.⁴

Uit de stukken die aan de afdeling Wetgeving werden voorgelegd, blijkt voorts dat de betrokken ministeriële besluiten ook overbodig worden geacht in het licht van andere nationale wetgeving, evenals van een aantal Europese verordeningen die rechtstreeks toepasselijk zijn in de Belgische rechtsorde.⁵ Het uitgangspunt van de opheffing van de ministeriële besluiten lijkt daarbij ook te zijn dat de sanctioneringsmogelijkheden die momenteel bestaan voor de overtreding van de vergunningsplicht⁶ reeds het voorwerp zijn van andere nationale of internationale regelgeving.

² Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, BWHI, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen'.

³ Zie ook artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, BWHI, overeenkomstig welke bepaling de federale overheid bevoegd is inzake 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" (zoals aangevuld bij artikel 3 van de bijzondere wet van 12 augustus 2003).

⁴ Zie Gent (derde kamer) van 26 februari 2020, nr. C/282/2020, *Omega Diamonds*.

⁵ Zie o.m. verordening (EG) nr. 2368/2002 van de Raad van 20 december 2002 'tot uitvoering van de Kimberleyproceescertificering voor de internationale handel in ruwe diamant' en verordening (EG) nr. 1523/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 'houdende een verbod op het in de handel brengen, de invoer naar en de uitvoer uit de Gemeenschap van katten- en hondenbont en van producten die dergelijk bont bevatten'.

⁶ Zie in het bijzonder artikel 231 van de algemene wet 'inzake douane en accijnzen', gecoördineerd op 18 juli 1977.

6.2. Er moet daarbij echter over gewaakt worden dat aan de Europese regelgeving is voldaan door in afdoende sancties te voorzien die van toepassing zijn indien de bepalingen van de betrokken verordeningen worden overtreden⁷ en dit op een wijze die voldoet aan de constitutionele⁸ en Europeesrechtelijke beginselen.⁹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

7. In het opschrift van beide ontworpen besluiten dient in de Nederlandse tekst het woord “worden” te worden vervangen door “wordt”.

Aanhef

8. In het eerste lid van de aanhef van de ontworpen besluiten wordt nog verwezen naar het Verdrag van 25 maart 1957 ‘tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap’ en niet naar het Verdrag ‘betreffende de Europese Unie’ (VEU) of het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU). Deze verwijzing dient te worden aangepast, zoals ook door de gemachtigde werd bevestigd.

Artikel 1

9. In artikel 1 van het voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit tot opheffing van het ministerieel besluit van 23 april 1997 schrijve men “gewijzigd” in de plaats van “gewijzigd”.

*

⁷ Zie in dat verband o.m. artikel 27, eerste lid, van verordening 2368/2002 dat luidt als volgt: “Elke lidstaat bepaalt welke sancties van toepassing zijn indien de bepalingen van deze verordening worden overtreden. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn en te voorkomen dat de overtreders enig economisch voordeel uit de gepleegde feiten verkrijgen.”

Artikel 8 van verordening (EG) nr. 1523/2007 bevat een vergelijkbare bepaling.

⁸ Waaronder het wettigheidsbeginsel in strafzaken vevat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet (zie o.m. GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.18.1; GwH 22 april 2010, nr. 37/2010, B.2-B.11).

⁹ Waaronder het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen zoals verwoord in artikel 49, lid 1, eerste volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie dienaangaande o.m. HvJ 20 december 2017, nr. C-102/16, ECLI:EU:C:2017:1012, Vaditrans bvba; RvS 7 februari 2019, nr. 243.625, Vaditrans bvba.).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES PROJETS

2. Les projets d'arrêté ministériel soumis pour avis ont pour objet d'abroger les arrêtés ministériels des 23 avril 1997 'soumettant à licence l'exportation de certaines marchandises' et 15 septembre 1995 'soumettant à licence l'importation de certaines marchandises', et donc également l'obligation de détenir une licence pour les marchandises qui y sont visées.

3. Le fondement juridique des arrêtés ministériels concernés et, par voie de conséquence, de leur abrogation est procuré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 décembre 1993 'réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises et de la technologie y afférente', qui trouve à son tour son fondement juridique dans les articles 2, 3 et 4 de la loi du 11 septembre 1962 'relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises et de la technologie y afférente'.

COMPÉTENCE

4. Les réglementations en projet peuvent en principe s'inscrire dans le cadre de la compétence fédérale relative aux contingents et licences, dont fait état l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), sous réserve des observations formulées ci-après.

5. L'arrêté ministériel du 15 septembre 1995 dont l'abrogation est envisagée comporte non seulement des codes d'identification des marchandises pour le diamant, la fourrure de chiens et de chats et les marchandises issues de phoque, mais également pour les armes à feu de collection ¹.

À ce sujet, le rapport de la Commission économique interministérielle mentionne :
« Wat dit product betreft, moet er nagegaan worden of de opheffing ervan problemen geeft met eventuele Europese wetgeving of regionale wetgeving ».

¹ L'annexe de l'arrêté ministériel du 15 septembre 1995 comportant la liste des marchandises soumises à licence à l'importation mentionne notamment « Armes à feu de collection (armes antiques) : (Collections et spécimens pour collections de zoologie, de botanique, de minéralogie, d'anatomie, ou présentant un intérêt historique, archéologique, paléontologique, ethnographique ou numismatique) ex 97050000 ».

Interrogé relativement au résultat de cette analyse, le délégué a répondu :

« Vergunningen voor wapens zijn een regionale bevoegdheid, en geen enkele van de regionale diensten heeft in de schriftelijke IEC procedure bezwaren geuit of opmerkingen geformuleerd ».

L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, LSRI attribue en effet aux régions des compétences en ce qui concerne 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 ²⁻³.

Le ministre fédéral qui a l'Économie dans ses attributions n'est ainsi plus compétent pour réglementer l'importation et l'exportation des armes et pour abroger la réglementation existante sur ce point. La circonstance que les régions n'ont pas soulevé d'objection dans le cadre de la procédure CEI écrite n'y change rien, dès lorsqu'elles ne peuvent pas renoncer à leurs propres compétences.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

6.1. L'abrogation des obligations de détenir une licence pour les marchandises entrant dans le champ d'application des arrêtés ministériels des 23 avril 1997 et 15 septembre 1995 vise notamment à mieux accorder la réglementation belge avec la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne ⁴.

Il ressort en outre des pièces soumises à la section de législation que les arrêtés ministériels concernés sont également jugés superflus au regard d'autres législations nationales, ainsi que d'un certain nombre de règlements européens qui sont directement applicables dans l'ordre juridique belge ⁵. L'abrogation des arrêtés ministériels paraît à cet égard également s'appuyer sur la constatation que les possibilités de sanction de la méconnaissance de l'obligation

² Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, LSRI, inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'.

³ Voir également l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 8^o, LSRI, selon lequel l'autorité fédérale est compétente en matière de contingents et licences « à l'exception des licences pour l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage, sans préjudice de la compétence fédérale pour celles concernant l'armée et la police » (complété par l'article 3 de la loi spéciale du 12 août 2003).

⁴ Voir Gand (troisième chambre), 26 février 2020, n° C/282/2020, *Omega Diamonds*.

⁵ Voir notamment le règlement (CE) n° 2368/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 'mettant en œuvre le système de certification du processus de Kimberley pour le commerce international des diamants bruts' et le règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 'interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant'.

de détenir une licence⁶ actuellement existantes font déjà l'objet d'autres réglementations nationales ou internationales.

6.2. Il faut cependant veiller à ce que la réglementation européenne soit respectée en prévoyant des sanctions adéquates applicables en cas de violation des dispositions des règlements concernés⁷ et ce d'une manière conforme aux principes du droit constitutionnel⁸ et européen⁹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

7. Dans le texte néerlandais de l'intitulé des deux arrêtés en projet, on remplacera le mot « worden » par le mot « wordt ».

Préambule

8. Le premier alinéa du préambule des arrêtés en projet fait encore référence au Traité du 25 mars 1957 'instituant la Communauté économique européenne' et pas au Traité 'sur l'Union européenne' (TUE) ou au Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (TFUE). Cette référence doit être adaptée, ainsi que le délégué l'a confirmé également.

⁶ Voir en particulier l'article 231 de la loi générale 'sur les douanes et accises', coordonnée le 18 juillet 1977.

⁷ À cet égard, voir notamment l'article 27, paragraphe 1, du règlement 2368/2002, qui dispose : « Chaque État membre détermine les sanctions à imposer en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement. Ces sanctions sont efficaces, proportionnées et dissuasives et sont en mesure d'empêcher les responsables de cette infraction d'obtenir un profit économique découlant de leur action ».

L'article 8 du règlement (CE) n° 1523/2007 comporte une disposition comparable.

⁸ Parmi lesquels le principe de légalité en matière pénale, consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution (voir notamment C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.18.1 ; C.C., 22 avril 2010, n° 37/2010, B.2-B.11).

⁹ Parmi lesquels le principe de la légalité des délits et des peines, formulé à l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir à ce sujet notamment C.J., 20 décembre 2017, n° C-102/16, ECLI:EU:C:2017:1012, *Vaditrans bvba* ; C.E., 7 février 2019, n° 243.625, *Vaditrans bvba*.).

Article 1^{er}

9. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet d'arrêté ministériel abrogeant l'arrêté ministériel du 23 avril 1997 soumis pour avis, on écrira « gewijzigd » au lieu de « gewijzigd ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME