



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.563/2
du 26 janvier 2026

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘modifiant l’article 3 du décret du 21 juin 2012 relatif à l’importation, à l’exportation, au transit et au transfert d’armes civiles et de produits liés à la défense et insérant un article 16/1 en vue d’interdire le transit de matériel militaire et d’articles à double usage à destination d’Israël dans les aéroports wallons’

Le 27 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur une proposition de décret 'modifiant l'article 3 du décret du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense et insérant un article 16/1 en vue d'interdire le transit de matériel militaire et d'articles à double usage à destination d'Israël dans les aéroports wallons', déposée par MM. LIRADELFO, MUGEMANGANGO, DUPONT, Mmes PAVET, AMMI et AÏT ALOUHA (*Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 407/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 21 janvier 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

COMPÉTENCE

Dans l'avis 78.118/VR/V donné le 21 août 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 janvier 2026 'portant interdiction du survol de l'espace aérien national et prohibant les escales techniques des aéronefs transportant du matériel militaire depuis la Belgique vers Israël et le Territoire palestinien occupé', la section de législation a observé :

« 3.1. L'arrêté en projet tend à régir le transport aérien d'armes, au départ de la Belgique ou au-dessus du territoire national, vers une destination spécifique.

S'agissant de la répartition des compétences en la matière, il y a lieu de rappeler que :

– en application de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', '[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' relèvent de la compétence des régions ¹ ;

– la réglementation de la navigation aérienne, en ce compris les règles de police générale et spéciale du transport aérien, est une compétence demeurée fédérale ² ; sur cette base, en matière de transport aérien d'armes, l'autorité fédérale délivre des autorisations notamment pour le transport d'armes en tant que tel ³, ainsi que, dans la

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

¹ *Note de bas de page 2 de l'avis donné* : Voir l'avis 38.231/VR/1-4 donné le 21 avril 2005 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec des armes' (dite « loi sur les armes »), *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2263/001, pp. 66-80, observations 5 à 7.

² *Note de bas de page 3 de l'avis donné* : Voir not. C.C., 15 juillet 2021, n° 106/2021, B.15.6 ; l'avis 71.831/VR/3-4 donné le 27 septembre 2022 sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de régionaliser l'aéroport national », *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2779/001, pp. 3-7.

³ *Note de bas de page 4 de l'avis donné* : En application de l'article 35 de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944', et du règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 'déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil'.

mesure où ils peuvent aussi concerner des armes, le transport de produits explosifs⁴ et le transport de marchandises dangereuses⁵.

3.2. La loi spéciale du 8 août 1980 ne définit pas ce qu'il faut entendre par '[l]'importation, l'exportation et le transit' au sens de son article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o.

Les travaux préparatoires de ce qui deviendra la loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', qui attribue la compétence en matière d'importation, d'exportation et de transit d'armes aux régions, précisent la portée de ces termes comme suit :

'Par importation, exportation et transit, le projet de loi vise le commerce transfrontalier de biens et technologies depuis et vers le territoire du Royaume.

Une exception est prévue au transfert global de ces compétences vers les régions, à savoir les licences d'importation et d'exportation relatives à du matériel importé ou exporté par l'armée belge et la police, cette compétence ne pouvant, par définition, pas être régionalisée.

Le transfert de compétence implique le transfert de législation en vigueur au niveau fédéral, à savoir principalement la nouvelle loi sur les exportations intégrant les critères du code de conduite qui est entrée en vigueur le 17 juillet 2003 ainsi que les arrêtés royaux déterminant la liste de matériel à contrôler et les procédures simplifiées'⁶⁻⁷.

Et :

'S'agissant de la question du transit à l'intérieur des frontières de l'État belge, l'intervenant renvoie à la réponse du ministre des Affaires étrangères devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat (rapport de M. Wille, p. 12 sq.). Il en ressort clairement que la définition de l'importation, de l'exportation et du transit est celle qu'en donne la législation douanière'⁸.

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' énonce également :

'Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre :

⁴ Note de bas de page 5 de l'avis donné : Voir l'article 71 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 'portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasiner, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs'.

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis donné : Voir l'arrêté royal du 18 novembre 2005 'réglementant le transport aérien des marchandises dangereuses'.

⁶ Note de bas de page 7 de l'avis donné : Projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2003, n° 3-89/3, p. 2.

⁷ Note de bas de page 8 de l'avis donné : Est visée la loi du 26 mars 2003 'modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente'.

⁸ Note de bas de page 9 de l'avis donné : Projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de réforme des institutions, *Doc. parl.* Chambre, S.E. 2003, n° 51-0129/003, pp. 6-7.

a) par importation, exportation et transit : les opérations considérées comme telles pour l'application de la législation douanière' ⁹.

Il découle de ce qui précède que les mots 'l'importation, l'exportation et le transit', qui figurent à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o de la loi spéciale du 8 août 1980, visent 'le commerce transfrontalier de biens et technologies depuis et vers le territoire du Royaume' ¹⁰.

En revanche, sous réserve de l'examen limité que la section de législation a pu mener compte tenu du délai imparti pour rendre le présent avis, aucun élément de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' ni du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union' ¹¹ ne permet d'assimiler le simple survol du territoire national au « transit » au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.1. S'agissant tout d'abord de l'article 2 du projet, celui-ci interdit '[t]oute utilisation de l'espace aérien national' en vue du seul transport d'armes et/ou de matériel militaire 'depuis la Belgique vers Israël ou les territoires palestiniens qui renforcerai(en) la capacité militaire des forces en présence'.

Telle que cette interdiction est conçue, elle porte sur un transport aérien d'armes envisagé non pas en raison de sa dangerosité intrinsèque pour la sécurité de la navigation aérienne, mais uniquement en raison de sa destination. Partant, une telle interdiction emporte une appréciation sur la destination des armes dont le transport aérien est prohibé.

Une telle mesure excède la compétence fédérale de régulation de la navigation aérienne, qui concerne par exemple l'adoption de mesures de police de la navigation aérienne, en ce qu'elle aboutit à réglementer l'exportation et le transit d'armes en créant *de facto* une interdiction de l'exportation ou du transit d'armes vers une destination spécifique.

4.2. Différents éléments du dossier soumis à la section de législation permettent en outre de confirmer cette analyse.

Ainsi, la section de législation relève notamment les éléments suivants :

– Le préambule de l'arrêté en projet vise le Traité sur le commerce des armes du 2 avril 2013 et l'accord de coopération du 17 juillet 2007 entre l'État fédéral, la Région

⁹ Note de bas de page 10 de l'avis donné : Voir également l'article 13 du décret wallon du 21 juin 2012 'relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense', qui énonce ce qui suit :

« Définitions

Pour l'application du présent titre, on entend par :

1° 'importation, exportation et transit' : les opérations considérées comme telles pour l'application de la législation douanière ; ».

¹⁰ Note de bas de page 11 de l'avis donné : Voir l'avis 61.736/2/V donné le 7 août 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, afin d'améliorer le contrôle des activités de courtage », ainsi que sur l'amendement n° 1, observation 1.1.

¹¹ Note de bas de page 12 de l'avis donné : À cet égard, l'article 1^{er}, paragraphe 1, alinéa 1^{er}, intitulé « Objet et champ d'application », du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union' prévoit qu'il fixe « les règles et procédures générales applicables aux marchandises entrant dans le territoire douanier de l'Union ou en sortant ». Il en résulte que la législation douanière suppose une entrée ou une sortie de marchandises sur un territoire donné.

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'. Ces actes ne concernent pas le transport d'armes par voie aérienne, mais le commerce, l'importation, l'exportation et le transit d'armes.

Le préambule contient également les visas suivants :

° 'Vu l'accord interfédéral du 9 février 2009 sur la politique d'exportation d'armes vers Israël et les territoires occupés, au terme duquel il a été convenu de ne procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence' ;

° 'Vu la décision du Conseil des ministres du 23 mai 2025 d'inviter le Ministre des Affaires étrangères à tenir dans les plus brefs délais, dans le cadre de l'accord de coopération de 2007 sur le commerce des armes et dans le respect des compétences respectives, une nouvelle consultation entre l'autorité fédérale – en ce compris les douanes – et les régions, afin de faire le point sur la situation en matière d'exportation d'armes vers Israël et le Territoire palestinien occupé, notamment en matière de transit via la Belgique ;' ;

° 'Vu les réunions interfédérales des 23 juin et 22 juillet 2025 qui se sont tenues en application de la décision du Conseil des ministres du 23 mai 2025, réunions au terme desquelles aucun des participants n'a indiqué vouloir revenir sur l'engagement du 9 février 2009 précité ; qu'à l'issue de ces réunions, il est également apparu que la circulation de l'information entre les niveaux fédéral et fédérés devait être améliorée' ;

° 'Vu l'urgence liée au fait qu'il y a lieu d'empêcher immédiatement de nouveaux transports d'armes et de matériel militaire par avion, susceptibles de conduire à la violation, par la Belgique, de ses obligations internationales et notamment le Traité des Nations Unies sur le commerce des armes, qui interdit le transfert d'armes et de matériel militaire lorsque ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie ;'.

– Dans la lettre de demande d'avis, l'auteur du projet invoque notamment, au titre de justification de l'urgence, des articles de presse relatifs aux « envois de matériel militaire par avion depuis la Belgique à destination de l'État d'Israël » et une ordonnance de la Cour internationale de Justice relative au 'transfert d'armes à des parties à un conflit armé' ;

– Dans cette lettre, l'auteur du projet énonce également que le projet s'inscrit dans un 'processus interfédéral', au cours duquel les gouvernements régionaux ont confirmé 'qu'ils n'entendaient pas revenir sur la décision interfédérale du 9 février 2009 [...] de ne 'procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence' qu'il s'agisse de celles des Territoires palestiniens ou de celles d'Israël'.

4.3. Cette conclusion n'affecte cependant pas la compétence de l'autorité fédérale d'adopter des mesures, générales ou individuelles, réglementant l'utilisation de l'espace aérien national qui seraient fondées sur des motifs strictement en lien avec sa compétence en matière de police de la navigation aérienne et non sur des motifs concernant la situation politique et humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens.

L'évaluation de cette situation, dans le cadre du commerce transfrontalier des armes depuis la Belgique, appartient en revanche exclusivement aux régions sur la base de la compétence qui leur a été attribuée par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière d'exportation et de transit d'armes ¹².

Cette disposition prévoit expressément que la compétence ainsi confiée aux régions doit s'opérer 'dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements', lequel a été remplacé par la 'Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires', qui a valeur contraignante ¹³.

Ces critères englobent divers aspects, tels que le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international dans le pays de destination finale, le risque de déstabilisation régionale ou encore la conformité avec les obligations internationales, soit des éléments qui sous-tendent l'interdiction créée par l'article 2 du projet ainsi que les considérations figurant dans le préambule.

La compétence régionale en matière de réglementation des exportations et de transit d'armes a par ailleurs été rappelée dans les considérants de l'accord de coopération du 17 juillet 2007 ¹⁴ qui visent précisément à permettre aux régions de disposer des informations nécessaires recueillies par le SPF Affaires étrangères aux fins de vérifier si les critères européens sont effectivement rencontrés.

4.4. La circonstance que cette compétence régionale soit incontestablement en lien avec la politique internationale ne permet pas pour autant à l'auteur du projet de se fonder sur l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution, le cas échéant combiné avec la loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne', au titre de fondement juridique de l'article 2 du projet, dès lors que celui-ci porte sur l'exportation ou le transit d'armes.

Dans son avis 35.701/VR/V donné le 16 juillet 2003, la section de législation a ainsi relevé, lors de l'examen de l'avant-projet de loi spéciale qui deviendra la loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', que '[l]a politique relative aux matières dont le transfert de compétence est envisagé par l'avant-projet ne peut être dissociée de la conduite de la politique étrangère du pays' mais qu' '[a]ucune disposition constitutionnelle ne requiert le maintien de l'ensemble des aspects des relations internationales du pays aux seules autorités fédérales'. La section de législation avait dès lors invité le législateur spécial à 'apprécier si la loi spéciale en projet ne doit pas éventuellement organiser elle aussi une

¹² Note de bas de page 13 de l'avis donné : À l'exception du transport d'armes par l'armée ou la police belge, qui ne fait pas l'objet de l'arrêté à l'examen.

¹³ Note de bas de page 14 de l'avis donné : Voir à cet égard : C.J.C.E., 27 février 2007, C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia, e.a. c. Conseil*, point 52. En ce sens, voir aussi l'avis 50.951/4 donné le 14 mars 2012 et l'avis 61.736/2/V donné le 7 août 2017.

¹⁴ Note de bas de page 15 de l'avis donné : Considérant qu'il faut que les Régions puissent faire appel aux informations recueillies par le SPF Affaires étrangères pour l'application du Code de Conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armements ; ainsi que d'un certain nombre d'autres accords internationaux en matière de contrôle des exportations. Considérant qu'il y a lieu d'établir des règles en conformité avec la répartition des compétences définie par la loi spéciale du 12 août 2003, pour la participation et la représentation belges à des forums internationaux et européens concernant la problématique de l'importation, de l'exportation et du 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 de biens et technologies à double usage, sans porter préjudice aux compétences fédérales en matière de Politique extérieure et de Sécurité commune, de défense, de paix et de sécurité internationale et de non-prolifération.

procédure destinée à assurer, dans la matière visée par le transfert de compétence, la cohérence de la politique étrangère de la Belgique'. Cette observation n'a pas conduit à la création d'une procédure spécifique, mais à l'ajout, par un amendement, de l'obligation pour les régions de respecter les critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements.

4.5. En conséquence, l'auteur du projet est sans compétence pour adopter l'article 2.

5. L'article 3 du projet tend, quant à lui, à interdire le survol du territoire national.

Le survol du territoire national par un aéronef transportant des armes ou du matériel militaire ne peut, comme cela a été exposé ci-dessus, être considéré comme touchant à l'exportation ou au transit d'armes, au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'agit, en conséquence, de régler le transport d'armes au-dessus du territoire, au sens de l'article 35 de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', signée à Chicago le 7 décembre 1944.

Cette matière n'a pas été transférée aux régions, et est demeurée de la compétence de l'autorité fédérale.

6. Il découle de tout ceci qu'il y a lieu d'omettre l'article 2 du projet.

Les articles 4 et 5 du projet seront adaptés en conséquence.

7. L'autorité fédérale et les régions pourraient accorder leurs politiques en matière d'utilisation de l'espace aérien aux fins de transport de matériel militaire depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens et éventuellement les formaliser par la conclusion d'un accord de coopération, en application de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980. Elles seraient ainsi en mesure de mener une politique cohérente tant en ce qui concerne le survol du territoire national par ces transports de matériel militaire à bord qu'en ce qui concerne l'utilisation de l'espace aérien pour l'importation, l'exportation et le transit de ce type de matériel ».

Dès lors que l'article 13, 1^o, du décret du 21 juin 2012 'relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense' renvoie explicitement à la législation douanière pour définir l'importation, l'exportation et le transit, la notion de « transit », y compris « sans transbordement », employée dans la proposition examinée doit se comprendre exclusivement au regard de cette législation douanière et, partant, au regard du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union'.

Il en découle que la compétence de la Région à l'égard du transit « sans transbordement » se limite à ce type de transit dans la mesure où il est appréhendé par le Code des douanes de l'Union.

En se référant au droit douanier de l'Union pour déterminer ce qui constitue un transit, le législateur décretal a circonscrit ainsi son intervention de manière conforme aux règles de compétence.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1 La proposition vise à interdire, sans limite dans le temps, le « transit », avec ou sans transbordement, par les aéroports situés sur le territoire de la Région wallonne, de tout matériel militaire, tel que défini à l'article 16/1, § 1^{er}, proposé, vers l'État d'Israël, en raison des circonstances invoquées dans le développement de la proposition.

Elle n'a donc pas égard à la nature spécifique du matériel militaire qui transiterait ou à l'utilisation particulière qui en serait projetée et ne prévoit aucun mécanisme de réévaluation périodique de l'interdiction.

1.2. En application de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', « [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 » relèvent de la compétence des régions.

Cette disposition prévoit donc expressément que la compétence ainsi confiée aux régions doit s'opérer « dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements », lequel a été remplacé par la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 'définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires', qui a valeur contraignante ¹⁵.

1.3 La Position commune 2008/944/PESC prévoit en son article 1^{er} :

« 1. Chaque État membre évalue, au cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées, y compris celles relatives aux transferts entre gouvernements, pour des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne visée à l'article 12.

1bis. Lorsque de nouvelles informations pertinentes deviennent disponibles, chaque État membre est encouragé à réévaluer les autorisations d'exportation des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne après l'octroi de celles-ci.

2. Les demandes d'autorisation d'exportation visées au paragraphe 1 incluent :

¹⁵ Voir à cet égard : C.J.C.E., 27 février 2007, C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia, e.a. c. Conseil*, point 52, ECLI:EU:C:2007:115. En ce sens, voir aussi l'avis 50.951/4 donné le 14 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 21 juin 2012 'relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense', *Doc. parl.*, Parl. w., 2011-2012, n° 614/1, pp. 18-27, et l'avis 61.736/2/V donné le 7 août 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, afin d'améliorer le contrôle des activités de courtage, ainsi que sur l'amendement n° 1 », *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2510/003, pp. 3-7.

- les demandes d'autorisation d'exportations physiques, y compris celles qui ont pour but la production sous licence d'équipements militaires dans des pays tiers,
- les demandes d'autorisation de courtage,
- les demandes d'autorisation de transit ou de transbordement,
- les demandes d'autorisation de transferts intangibles de logiciels et de technologies par des moyens tels que les médias électroniques, le télécopieur ou le téléphone.

La législation des États membres précise dans quel cas une autorisation d'exportation est requise quant aux demandes susmentionnées ».

Il résulte de l'article 1^{er}, paragraphe 1, que l'évaluation doit en principe avoir lieu au cas par cas ¹⁶.

En adoptant une mesure générale d'interdiction vers l'État d'Israël du matériel militaire visé par la proposition, cette dernière n'apparaît pas se concilier avec cette exigence d'examen au cas par cas.

L'article 3 de la Position commune précise néanmoins :

« La présente position commune ne porte pas atteinte au droit des États membres de mener une politique nationale plus restrictive ».

Sur cette base, il pourrait *a priori* être admis qu'une interdiction générale puisse être édictée.

1.4. Toutefois, compte tenu de l'article 1^{er}*bis* de la Position commune et de l'esprit général de celle-ci, une interdiction fondée sur des circonstances qui répondent aux critères prescrits par son article 2 doit pouvoir être adaptée ou levée lorsque ces circonstances ont changé. Il y a donc lieu de prévoir explicitement une échéance de réexamen ou, à tout le moins, d'habiliter le Gouvernement à procéder à une telle réévaluation en vue d'adapter ou d'abroger l'interdiction lorsque les conditions factuelles ou contextuelles qui la justifient cessent d'être réunies. À titre alternatif, l'interdiction pourrait être limitée dans le temps avec la possibilité de la prolonger si les circonstances qui la motivent demeurent.

Le dispositif sera adapté en ce sens.

2. D'après l'intitulé de la proposition, celle-ci vise à « interdire le transit de matériel militaire et d'articles à double usage à destination d'Israël dans les aéroports wallons ».

¹⁶ Voir également le Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6881-2025-INIT/fr/pdf>, consulté le 16 janvier 2026). Ce guide définit par ailleurs le transit comme étant le « mouvement de biens (équipements militaires) qui ne font que traverser le territoire d'un État membre » et le « transbordement » comme « au cours d'un transit, opération qui consiste à décharger les biens du moyen de transport d'importation puis à les recharger (en règle générale) sur un autre moyen de transport utilisé aux fins de l'exportation » (p.13).

Il est fait état dans le développement de la proposition du fait que « du matériel militaire et des articles à double usage à destination d'Israël continuent de transiter par le territoire wallon [...] ».

Le commentaire de l'article 2 précise ce qui suit :

« Cet article énonce le principe d'une interdiction absolue de transit de matériel militaire vers Israël, que celui-ci s'opère avec ou sans transbordement ».

Cette intention est traduite comme suit à l'article 16/1, § 1^{er}, proposé :

« Il est interdit de faire transiter vers l'Etat d'Israël par les aéroports situés sur le territoire de la région wallon, avec ou sans transbordement, du matériel militaire visé par la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires ».

Il est également question, au paragraphe 2 de la même disposition, de mouvement de « matériel militaire ».

Ainsi, le dispositif renvoie au seul « matériel militaire » visé par la Position commune ¹⁷ alors que l'intention semble être d'inclure dans l'interdiction celle du transit des « biens à double usage » dont le transit est spécifiquement réglé par le règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 'instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte)' ¹⁸.

Le dispositif sera réexaminé pour lever toute ambiguïté quant au champ d'application de l'interdiction qu'il entend prescrire.

3. Si le dispositif était explicitement étendu aux « biens à double usage », il y aurait lieu de renvoyer à l'observation générale formulée par la section de législation dans l'avis 78.337/4 donné le 22 octobre 2025 sur un projet d'arrêté royal « portant interdiction du survol de l'espace aérien national et prohibant le transit non douanier des aéronefs transportant du matériel militaire et des biens à double usage depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens », libellée comme suit :

« 1. L'article 4 du projet prévoit que les interdictions visées aux articles 2 (survol du territoire national) et 3 (transit non douanier) ¹⁹ s'appliquent également aux « biens à double usage » lorsque l'utilisateur final est militaire.

L'article 1^{er}, 4^o, du projet définit « la liste des biens à double usage » comme « la liste figurant en annexe I du règlement 2021/821 du Parlement européen et du Conseil

¹⁷ Voir la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 17 février 2020 (équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires), *J.O.U.E.*, C-85/1, 13 mars 2020.

¹⁸ Voir la liste de ces biens à l'annexe I du règlement.

¹⁹ Note de bas de page 2 de l'avis donné : La méconnaissance de l'article 2 est sanctionnée pénalement, mais non celle de l'article 3.

du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage ».

Ce règlement européen a pour fondement l'article 207, paragraphe 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, lequel dispose :

‘2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune’.

2. L'article 2, point 1), du règlement (UE) 2021/821 ‘instituant un régime de l'UE de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage’ définit les biens à double usage comme :

‘les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire; ils incluent les biens susceptibles d'être utilisés aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et intervenir de quelque manière que ce soit dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs’.

3. L'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/821, énonce :

‘L'exportation ²⁰ des biens à double usage énumérés à l'annexe I est soumise à autorisation’.

L'article 12, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/821 énonce :

‘1. Le présent règlement permet de délivrer ou établit les types d'autorisations d'exportation suivantes :

- a) les autorisations individuelles d'exportation ;
- b) les autorisations globales d'exportation ;
- c) les autorisations générales nationales d'exportation ;
- d) les autorisations générales d'exportation de l'Union, pour l'exportation de certains biens vers certaines destinations assorties de conditions et exigences d'utilisation spécifiques, exposées à l'annexe II, sections A à H ²¹ .

²⁰ Note de bas de page 3 de l'avis donné : Définie à l'article 2, point 2), du règlement comme « a) une procédure d'exportation au sens de l'article 269 du code des douanes de l'Union ; b) une procédure de réexportation au sens de l'article 270 du code des douanes de l'Union ; une réexportation a lieu également lorsque, au cours d'un transit par le territoire douanier de l'Union conformément au point 11) du présent article, une déclaration sommaire de sortie doit être déposée parce que la destination finale des biens a été modifiée ; c) un régime du perfectionnement passif au sens de l'article 259 du code des douanes de l'Union ; ou d) la transmission de logiciels ou de technologies, par voie électronique, y compris par télécopieur, téléphone, courrier électronique ou tout autre moyen électronique, vers une destination à l'extérieur du territoire douanier de l'Union ; cela comprend la mise à disposition sous forme électronique des logiciels et des technologies à l'intention de personnes physiques ou morales ou de partenariats à l'extérieur du territoire douanier de l'Union ; cela comprend également la transmission orale de technologies, lorsque ces technologies sont décrites via un support de transmission vocale ».

²¹ Note de bas de page 4 de l'avis donné : À titre d'illustration, l'annexe II.G (« Autorisations générales – Exportation intragroupe de logiciels et de technologies ») prévoit une autorisation générale d'exportation de l'Union vers Israël de certains logiciels et technologies. D'après le point 2 de la partie 3 de cette annexe, l'autorisation ne permet cependant pas l'exportation de logiciels ou de technologies si l'autorité compétente de l'État membre où l'exportateur est établi a informé celui-ci que le logiciel ou la technologie en question sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie, à une utilisation finale militaire, paramilitaire,

Les autorisations délivrées ou établies en vertu du présent règlement sont valables dans l'ensemble du territoire douanier de l'Union'.

Le paragraphe 2 précise :

'[L]es autorisations individuelles et globales d'exportation au titre du présent règlement sont octroyées par l'autorité compétente de l'État membre où l'exportateur réside ou est établi'.

D'après le paragraphe 3,

'[L]es autorisations individuelles d'exportation et les autorisations globales d'exportation ont une durée de validité maximale de deux ans, sauf décision contraire de l'autorité compétente'.

Enfin, le paragraphe 7 dispose :

'L'autorité compétente de l'État membre dans lequel réside ou est établi l'exportateur peut interdire à ce dernier d'utiliser des autorisations générales d'exportation de l'Union si on peut raisonnablement douter de la faculté de l'exportateur de se conformer aux termes de cette autorisation ou à une disposition de la législation applicable en matière de contrôle des exportations.

Les autorités compétentes des États membres échangent des informations sur les exportateurs frappés d'une interdiction d'utiliser une autorisation générale d'exportation de l'Union à moins que l'autorité compétente de l'État membre dans lequel l'exportateur réside ou est établi n'établisse que l'exportateur ne cherchera pas à exporter des biens à double usage par le biais d'un autre État membre. Le système électronique visé à l'article 23, paragraphe 6, est utilisé pour cet échange d'informations'.

4. S'agissant du transit ²² des biens à double usage 'non Union' ²³ énumérés à l'annexe I, l'article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/821 dispose :

'Le transit des biens à double usage non Union énumérés à l'annexe I peut être interdit à tout moment par l'autorité compétente de l'État membre où les biens sont

policrière, de renseignement, de surveillance ou de sécurité par le gouvernement ou par des entités agissant au nom du gouvernement ou à être utilisés en lien avec une violation des droits de l'homme, des principes démocratiques ou de la liberté d'expression au sens de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²² *Note de bas de page 5 de l'avis donné* : Défini à l'article 2, 11), du règlement comme « le transport de biens à double usage non Union entrant sur le territoire douanier de l'Union et le traversant vers une destination à l'extérieur du territoire douanier de l'Union, y compris les biens : a) placés sous un régime de transit externe, conformément à l'article 226 du code des douanes de l'Union, et ne faisant que traverser le territoire douanier de l'Union ; b) transbordés dans une zone franche ou réexportés directement d'une zone franche ; c) placés en dépôt temporaire qui sont directement réexportés d'une installation de stockage temporaire ; ou d) amenés sur le territoire douanier de l'Union par le même navire ou aéronef à bord duquel ils quitteront ce même territoire sans être déchargés ».

²³ *Note de bas de page 6 de l'avis donné* : Définis à l'article 2, 18), du règlement comme « les biens ayant le statut de marchandises non Union au sens de l'article 5, point 24), du code des douanes de l'Union ». L'article 5, 23) et 24), du Code des douanes de l'Union énonce :

« 23) 'marchandises de l'Union' : les marchandises qui relèvent d'une des catégories suivantes :

a) les marchandises entièrement obtenues dans le territoire douanier de l'Union, sans apport de marchandises importées de pays ou territoires situés hors du territoire douanier de l'Union ;

b) les marchandises entrant dans le territoire douanier de l'Union en provenance de pays ou territoires situés hors de ce territoire et mises en libre pratique ;

c) les marchandises obtenues ou produites dans le territoire douanier de l'Union, soit à partir de marchandises visées au point b) exclusivement, soit à partir de marchandises visées aux points a) et b) ;

24) 'marchandises non Union' : les marchandises autres que celles visées au point 23 ou qui ont perdu leur statut douanier de marchandises de l'Union ».

situés si ces biens sont ou peuvent être destinés, en tout ou partie, à l'un des usages visés à l'article 4, paragraphe 1'.

Le paragraphe 2 prévoit :

‘Avant de décider d'interdire ou non un transit, l'autorité compétente a la faculté, dans des cas individuels, de soumettre à autorisation le transit de biens à double usage énumérés à l'annexe I si les biens sont ou peuvent être destinés, en tout ou partie, à l'un des usages visés à l'article 4, paragraphe 1. Si le transit s'effectue par le territoire de plusieurs États membres, l'autorité compétente de chaque État membre concerné peut interdire ce transit par son territoire'.

L'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/821 auquel il est fait référence énonce :

‘L'exportation des biens à double usage non énumérés à l'annexe I est soumise à autorisation si l'autorité compétente a informé l'exportateur que les produits en question sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie :

a) à contribuer à la mise au point, à la production, au maniement, au fonctionnement, à l'entretien, au stockage, à la détection, à l'identification ou à la dissémination d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs ou à la mise au point, à la production, à l'entretien ou au stockage de missiles pouvant servir de vecteurs à de telles armes ;

b) à servir à une utilisation finale militaire, si le pays acheteur ou de destination est soumis à un embargo sur les armes ; aux fins du présent point, on entend par ‘utilisation finale militaire’ :

i) l'incorporation dans des produits militaires figurant sur la liste des matériels de guerre des États membres ;

ii) l'utilisation d'équipements de production, d'essai ou d'analyse et de composants à cet effet, en vue de la mise au point, de la production ou de l'entretien de produits militaires figurant sur la liste des matériels de guerre des États membres ; ou

iii) l'utilisation en usine de tout produit non fini en vue de la production de produits militaires figurant sur la liste des matériels de guerre des États membres ;

c) à être utilisés comme pièces ou composants de produits militaires figurant sur la liste nationale des matériels de guerre qui ont été exportés du territoire d'un État membre sans l'autorisation prévue par la législation nationale de cet État membre, ou en violation d'une telle autorisation'.

5. L'article 15 du règlement (UE) 2021/821 énonce les critères sur la base desquels un État membre peut décider d'octroyer une autorisation ou d'interdire un transit.

Le paragraphe 1 énonce en particulier :

‘Pour décider de l'octroi d'une autorisation, ou encore pour interdire un transit, au titre du présent règlement, les États membres prennent en considération tous les éléments pertinents, et notamment :

a) les obligations et engagements internationaux de l'Union et des États membres, en particulier les obligations et engagements que chaque État membre a acceptés en tant que membre des régimes internationaux de non-prolifération et de contrôle des exportations ou du fait de la ratification des traités internationaux en la matière ;

b) leurs obligations découlant des sanctions imposées par une décision ou par une position commune adoptée par le Conseil ou par une décision de l'OSCE ou par une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations unies ;

c) des considérations de politique étrangère et de sécurité nationale, y compris celles qui s'inscrivent dans le cadre de la position commune 2008/944/PESC ;

d) des considérations relatives à l'utilisation finale prévue et au risque de détournement'.

6. L'article 16 du règlement (UE) 2021/821 définit les pouvoirs de l'autorité compétente ainsi que les obligations d'information qui lui incombent :

1. L'autorité compétente, agissant conformément au présent règlement, peut refuser d'accorder une autorisation d'exportation et annuler, suspendre, modifier ou retirer une autorisation d'exportation qu'elle a déjà accordée. Au cas où l'autorité compétente refuse, annule, suspend, limite substantiellement ou révoque l'autorisation d'exportation ou si elle a déterminé que l'exportation envisagée ne doit pas être autorisée, elle notifie sa décision aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission et elle partage toutes informations utiles avec elles. Au cas où l'autorité compétente d'un État membre a suspendu une autorisation d'exportation, l'évaluation finale est communiquée aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission à l'issue de la période de suspension.

2. Les autorités compétentes des États membres réexaminent les refus d'autorisation notifiés en vertu du paragraphe 1 dans un délai de trois ans à compter de la notification et les révoquent, les modifient ou les renouvellent. Les autorités compétentes des États membres notifient les résultats du réexamen aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission dans les meilleurs délais. Les refus qui ne sont pas révoqués restent en vigueur et font l'objet d'un réexamen tous les trois ans. Lors du troisième réexamen, l'État membre concerné est tenu d'expliquer les raisons du maintien de ce refus.

3. L'autorité compétente notifie sans tarder aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission leurs décisions d'interdire un transit de biens à double usage prises en vertu de l'article 7. Ces notifications contiennent toutes les informations pertinentes, y compris la classification du bien, ses paramètres techniques, le pays de destination et l'utilisateur final.

[...]

5. Avant que l'autorité compétente d'un État membre ne décide d'octroyer ou non une autorisation ou d'interdire un transit en vertu du présent règlement, elle examine tous les refus en vigueur ou toutes les décisions d'interdire un transit de biens à double usage énumérés à l'annexe I prises en vertu du présent règlement afin d'établir si une autorisation ou un transit a été refusé par les autorités compétentes d'un autre État membre pour une transaction sensiblement analogue. Elle consulte ensuite les autorités compétentes des États membres qui ont rejeté la demande ou pris la décision d'interdire le transit conformément aux paragraphes 1, 3 et 4 du présent article.

Les autorités compétentes des États membres consultés font savoir dans un délai de 10 jours ouvrables si elles considèrent ou non la transaction en cause comme une opération essentiellement identique. En l'absence de réaction dans un délai de 10 jours ouvrables, les autorités compétentes des États membres consultés sont réputées ne considérant pas la transaction en cause comme étant essentiellement identique.

Si des informations supplémentaires sont nécessaires pour évaluer correctement la transaction en question, les autorités compétentes des États membres concernés

conviennent de prolonger ce délai de 10 jours. Cette prorogation n'excède toutefois pas trente jours ouvrables.

Si, après ces consultations, l'autorité compétente décide d'octroyer l'autorisation ou d'autoriser le transit, elle en informe les autorités compétentes des autres États membres et la Commission en apportant toutes les informations pertinentes à l'appui de sa décision'.

7. L'article 21, paragraphes 3 et 4, du règlement du règlement (UE) 2021/821 énonce :

'3. Sans préjudice des compétences qui lui seraient conférées au titre et en application du code des douanes de l'Union, un État membre peut également, pour une période ne dépassant pas les périodes visées au paragraphe 4, suspendre la procédure d'exportation à partir de son territoire ou, au besoin, empêcher d'une autre manière les biens à double usage couverts ou non par une autorisation d'exportation en bonne et due forme de quitter l'Union à partir de son territoire lorsqu'il :

- a) a des raisons de soupçonner :
 - i) que des informations pertinentes n'ont pas été prises en considération lors de l'octroi de l'autorisation ; ou
 - ii) que les circonstances ont considérablement changé depuis l'octroi de l'autorisation ; ou
- b) dispose d'informations pertinentes concernant l'application potentielle de mesures au titre de l'article 4, paragraphe 1.

4. Dans les cas visés au paragraphe 3 du présent article, l'État membre visé audit paragraphe consulte l'autorité compétente de l'État membre ayant octroyé l'autorisation d'exportation ou susceptible de prendre des mesures en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sans tarder pour que l'autorité compétente puisse prendre des mesures en vertu de l'article 4, paragraphe 1 ou de l'article 16, paragraphe 1. Si cette autorité compétente décide de maintenir l'autorisation ou de ne prendre aucune mesure conformément à l'article 4, paragraphe 1, elle répond dans un délai de dix jours ouvrables, qui, à sa demande, peut être porté à trente jours ouvrables dans des circonstances exceptionnelles. À la réception de cette réponse ou si aucune réponse n'est reçue dans un délai, respectivement, de dix ou de trente jours ouvrables, les biens à double usage sont immédiatement libérés. L'autorité compétente de l'État membre qui a accordé l'autorisation en informe les autorités compétentes des autres États membres ainsi que la Commission'.

8. Il ressort de ce qui précède que le règlement (UE) 2021/821 établit un régime encadrant l'autorisation des exportations des biens à double usage figurant dans son annexe I, ainsi que le transit des biens à double usage 'non Union'.

Le dossier soumis à la section de législation n'aborde pas la manière dont les interdictions envisagées s'articulent avec le régime mentionné.

Sous réserve de l'examen limité que la section de législation a pu mener, compte tenu du délai imparti pour donner le présent avis, il y a lieu d'observer, s'agissant de la conformité au regard du règlement (UE) 2021/821 des interdictions visées aux articles 2 (survol du territoire national) et 3 (transit non douanier), dont l'article 4 étend l'application aux biens à double usage lorsque l'utilisateur final est militaire :

- a) Pour ce qui concerne les biens à double usage 'non Union' énumérés dans son annexe I :

– que l'article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/821 ne prévoit la possibilité, dans le chef des États membres, d'interdire leur transit, tel que défini à l'article 2, point 11), de ce règlement, que 'si ces biens sont ou peuvent être destinés, en tout ou partie, à l'un des usages visés à l'article 4, paragraphe 1' ; il revient à l'auteur du projet de vérifier que le respect de cette condition est régulièrement établi ;

– que cette interdiction doit faire l'objet des procédures de notification, réexamen et de consultation prévues par l'article 16, paragraphes 3 et 5, du règlement (UE) 2021/821.

b) Pour ce qui concerne les biens à double usage ayant fait l'objet d'une autorisation d'exportation délivrée par un autre État membre :

– que l'article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/821 permet à un État membre « pour une période ne dépassant pas les périodes visées au paragraphe 4, [de] suspendre la procédure d'exportation à partir de son territoire ou, au besoin, [d']empêcher d'une autre manière les biens à double usage couverts ou non par une autorisation d'exportation en bonne et due forme de quitter l'Union à partir de son territoire », pour autant que les conditions énumérées aux points a) et b) de cette disposition soient réunies, ce qu'il revient également à l'auteur du projet d'établir ;

– que ces interdictions auraient une portée temporaire et conditionnée dans le cadre de l'accomplissement des procédures imposées par l'article 21, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/821.

9. Le projet sera réexaminé à la lumière de ces observations. C'est sous cette réserve que les observations particulières suivantes sont formulées ».

4. Il convient encore d'attirer l'attention sur l'article 6 de la Position commune, lequel énonce :

« Sans préjudice du règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil, les critères énoncés à l'article 2 de la présente position commune et la procédure de consultation prévue à l'article 4 de la présente position commune s'appliquent également aux États membres en ce qui concerne les biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe I du règlement (UE) 2021/821 lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays concerné qui constitueront l'utilisateur final de ces biens et technologies. Les références faites dans la présente position commune à la technologie ou aux équipements militaires sont réputées viser également ces biens et technologies ».

Il en résulte que si l'interdiction de transit telle qu'elle est envisagée par la proposition est explicitement étendue aux biens à double usage, cette interdiction ne pourra être envisagée que si elle remplit les critères visés à l'article 2 de la Position commune, qu'il y a dès lors lieu de respecter.

5. L'article 9 de 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' énonce :

« Si, pour une transaction spécifique, une licence d'exportation ou de transit est refusée conformément au Code de Conduite ou, le cas échéant, dans le cadre d'un régime de contrôle international, le ministre régional concerné communiquera, dans les dix jours ouvrables, au Ministre des Affaires étrangères et aux ministres régionaux concernés les précisions sur le dossier nécessaires à la notification du refus aux partenaires étrangers et du motif de celui-ci.

Le SPF Affaires étrangères exécute cette notification sans délai par le canal approprié »²⁴⁻²⁵.

Bien que cette disposition ne s'applique qu'aux refus intervenant dans le cadre d'une « transaction spécifique », sa *ratio legis* conduit à considérer que l'obligation d'information qu'elle contient doit également être respectée pour une mesure générale telle que celle proposée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Il sera précisé que l'article 16/1 proposé s'insère dans le titre IV, chapitre 1^{er}, section 3, du décret du 21 juin 2012, après l'article 16.

2. Au paragraphe 3, à moins que cette alternative se justifie, il est préférable d'avertir tant la compagnie aérienne que le transitaire de l'interdiction de transit.

Le cas échéant, le mot « ou » sera remplacé par le mot « et ».

3. Le paragraphe 4 proposé prévoit qu'en cas de non-respect des paragraphes 2 et 3, la compagnie aérienne est interdite de « transit » par la Région et en est informée par les aéroports situés sur son territoire.

Or, le paragraphe 3 ne contient qu'une obligation d'information dans le chef du service désigné par le Gouvernement.

La compagnie aérienne ne peut dès lors être tenue responsable du non-respect, par ce service, de l'obligation qui lui incombe.

La référence au paragraphe 3 sera donc omise du paragraphe 4.

²⁴ Voir également l'article 15 de cet accord de coopération :

« Le SPF Affaires étrangères est chargé de la transmission de la notification ou de la révocation d'un refus de licence telle qu'exprimée par l'autorité régionale dans le cadre du Code de Conduite européen ou d'un régime de contrôle international.

Chaque Région est responsable de la transmission dans les délais au SPF Affaires étrangères des données requises et ce dans la forme et la langue prévues par le Code de Conduite européen ou du régime de contrôle international en matière de notification ou la révocation de refus d'une licence ».

²⁵ La référence au « Code de conduite » doit actuellement se lire comme une référence à la « Position commune 2008/944/PESC ».

4.1 La rédaction du paragraphe 4 est ambiguë à plusieurs égards.

4.2. Tout d'abord, il est prévu qu'en cas de non-respect des dispositions visées aux paragraphes 2 et 3, la compagnie aérienne est interdite de transit « par la Région wallonne » et en est informée par les « aéroports situés sur le territoire de la Région wallonne » sans que soient précisées les autorités habilitées à cet effet. Le dispositif ne contient pas non plus d'éléments ayant trait à la procédure d'interdiction.

Par ailleurs, la section de législation comprend ce paragraphe comme interdisant, pour une durée indéterminée, tout transit, par la Région, de matériel militaire visé à l'article 16/1, § 1^{er}, proposé par une compagnie aérienne qui n'aurait pas respecté les obligations contenues au paragraphe 2 proposé.

Pareille interdiction absolue, en ce qu'elle n'est pas limitée dans le temps, ni ne tient compte d'éventuelles mesures correctrices, apparaît disproportionnée. En outre, la section de législation s'interroge si l'interdiction de transit s'appliquera à tout type de transit, y compris les transits vers d'autres pays de destination qu'Israël et le transit de personnes.

L'étendue de l'interdiction sera précisée. Faute de disposer d'éléments plus concrets, la section de législation n'est pas en mesure de se prononcer sur la proportionnalité de la mesure à cet égard.

Il conviendra aussi de préciser la procédure d'infliction de cette sanction, notamment en désignant les autorités compétentes pour agir, le cas échéant en prévoyant à cet effet une habilitation au Gouvernement. Dans tous les cas, les principes des droits de la défense et de la proportionnalité de la sanction devront être respectés.

4.3. Le paragraphe 4 sera revu à la lumière de ce qui précède.

Article 3

S'il est admissible que, compte tenu du développement de la proposition, l'interdiction de transit prévue à l'article 16/1, § 1^{er}, proposé entre en vigueur dès la publication du décret au *Moniteur belge*, une telle entrée en vigueur immédiate ne saurait s'appliquer à l'obligation, visée au paragraphe 2, de communication « cinq jours calendaires » avant le départ d'un vol à destination de la Région wallonne, obligation dont le non-respect est sanctionné conformément au paragraphe 4.

Certains vols pouvant être programmés dans un délai inférieur, cette obligation ne pourrait matériellement être respectée si elle entrait en vigueur dès la publication.

L'article 3 sera adapté afin de distinguer les dates d'entrée en vigueur respectives de ces deux obligations.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX