

LE COMMERCE DES ARMEMENTS LEGISLATION ET PRATIQUE BELGES

par

Michel VINCINEAU

Chargé de recherches au Centre de droit international
de l'Institut de Sociologie (U.L.B.)

La Belgique ne connaît pas de législation s'appliquant spécifiquement au commerce des armements. Cette matière est soumise au régime général d'importation, exportation et transit des marchandises. Nous serons donc amené à étudier d'abord ce régime général. Après avoir dit quelques mots de la législation antérieure à 1962, nous analyserons la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises et les arrêtés subséquents. Nous verrons ensuite comment la loi du 19 juillet 1968 a modifié la précédente pour permettre à l'Exécutif de faire face à certains problèmes soulevés par une exportation d'armements.

Enfin, nous exposerons le fonctionnement du régime en vigueur et nous étudierons son application.

I. LA LEGISLATION ANTERIEURE A 1962

A. LA LOI DU 30 JUIN 1931 RELATIVE A L'IMPORTATION, A L'EXPORTATION ET AU TRANSIT DES MARCHANDISES¹

La loi du 30 juin 1931 prévoyait dans son article premier :

« Lorsque, dans des circonstances extraordinaires et anormales, les intérêts vitaux du pays sont en péril, le roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, réglementer l'importation, l'exportation et le transit de toutes marchandises.

Les mêmes pouvoirs sont accordés pour assurer l'exécution d'arrangements internationaux. Il en est encore ainsi, en ce qui concerne les marchandises qui,

¹ *M.B.*, 1^{er} juillet 1931; *D.P.*, Chambre, 1930-1931, n° 229, 24 juin 1931, projet de loi et rapport de la commission; *A.P.*, Chambre, 1930-1931, 25 juin 1931, discussion et adoption; *A.P.*, Sénat, 1930-1931, 30 juin 1931, discussion et adoption.

par suite de mesures prises à l'étranger par les pouvoirs publics, bénéficient, à l'exportation, d'avantages tels que l'action normale de la concurrence sur le marché belge s'en trouve essentiellement viciée. »

Afin d'assurer le contrôle de l'action gouvernementale, l'article 2 prévoyait :

« Les arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi devront être ratifiés par une loi. A cette fin, ils seront communiqués aux Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dans leur plus prochaine session. »

B. LA LOI DU 30 JUILLET 1934 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI DU 30 JUIN 1931 RELATIVE A L'IMPORTATION, A L'EXPORTATION ET AU TRANSIT DES MARCHANDISES ET RATIFICATION DES ARRETES ROYAUX PRIS EN APPLICATION DE CETTE MEME LOI ²

Les difficultés d'application de la loi du 30 juin 1931 entraînent la mise au point d'une législation nouvelle. Dans cette période de grande instabilité économique, les interventions gouvernementales se traduisaient le plus souvent par des mesures provisoires ou partielles destinées à être complétées à plus ou moins brève échéance. En conséquence, le gouvernement s'abstint de procéder à de multiples communications aux Chambres comme l'aurait exigé une application stricte de la loi. Il attendit que les mesures de contingentement se soient stabilisées et il demanda au Parlement à la fois de ratifier une série d'arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 30 juin 1931 et de modifier cette dernière ³. Tel est l'objet de la loi du 30 juillet 1934.

L'article 1^{er} de cette nouvelle législation a pour objet de faire ratifier par le Parlement 36 arrêtés royaux dont aucun ne concerne le commerce des armements ⁴.

L'article 2 modifie le texte de l'article 1, alinéa 1 et de l'article 2 de la loi du 30 juin 1931 qui s'énonceront désormais comme suit :

Article 1, alinéa 1

« Lorsque dans des circonstances extraordinaires et anormales, les intérêts vitaux du pays sont en péril, le roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, réglementer l'importation, l'exportation et le transit de toutes marchandises et fixer les droits spéciaux à percevoir à l'occasion de la délivrance des autorisations accordées par application de ladite réglementation. »

Article 2

« Les arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi seront soumis à la ratification des Chambres législatives. A cette fin, ils seront communiqués endéans

² M.B., 31 août 1934; D.P., Chambre, 1933-1934, n° 220, 24 mai 1934, exposé des motifs; n° 251, 3 juillet 1934, rapport de la commission; D.P., Sénat, 1933-1934, n° 176, 20 juillet 1934, rapport de la commission; A.P., Chambre, 1933-1934, 12 juillet 1934, discussion; 19 juillet 1934, adoption; A.P., Sénat, 1933-1934, 26 juillet 1934, discussion et adoption.

³ D.P., Chambre, 1933-1934, n° 220, 24 mai 1934, exposé des motifs.

⁴ Pour la liste, *ibidem*, pp. 6-7.

les trois jours de la publication au *Moniteur belge*; si, à l'expiration de ce délai, les Chambres n'étant pas réunies, la communication n'est pas faite, celle-ci aura lieu dans le premier mois de la plus prochaine session. »

Lors de la discussion du projet de loi en commission de la Chambre des représentants, un commissaire remarqua que le principe d'une ratification des arrêtés dans les trois mois de leur publication au *Moniteur* était excellent, mais il émit des doutes sur son application, relevant que cette disposition ne faisait pas l'objet d'une sanction. Ses appréhensions se fondaient sur le précédent de la loi du 30 juin 1931, celle-ci prescrivait en effet un délai qui ne fut pas respecté⁵.

Le régime belge fut étendu au Grand-Duché de Luxembourg par la convention conclue le 23 mai 1935 entre la Belgique et le Grand-Duché, aux fins d'établir entre les deux pays un régime commun en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit. Cette convention approuvée par la loi belge du 26 juillet 1931⁶, prévoit dans son article 1^{er} :

« Sauf les exceptions prévues par la présente Convention, tout régime de réglementation, avec ou sans droits et taxes accessoires, des importations, des exportations et du transit, notamment par l'institution de restrictions d'ordre économique, et spécialement de licences, de contingents et de droits spéciaux de licences et taxes d'administration, sera commun aux deux pays de l'Union économique, tant pour ce qui concerne les dispositions légales et réglementaires que leurs modalités d'application, et les Hautes Parties contractantes prendront à cet effet toutes les dispositions nécessaires à la mise en vigueur de la présente convention... »

II. LE REGIME ACTUEL

A. LA LOI DU 11 SEPTEMBRE 1962 RELATIVE A L'IMPORTATION, A L'EXPORTATION ET AU TRANSIT DE MARCHANDISES⁷

1) *L'esprit de la loi.*

Les lois de 1931 et de 1934 gardaient partiellement un caractère de législation exceptionnelle, mais leur application s'écarta progressivement de cette conception initiale. La nouvelle législation eut donc pour objet d'adapter les textes en fonction de la pratique. Cette revision répondait aussi à l'évolution subie par la réglementation du commerce international. D'une part, le traité d'Union économique Benelux prescrivait l'instauration entre ses trois Parties contractantes d'un régime

⁵ *D.P.*, Chambre, 1933-1934, n° 251, 3 juillet 1934, p. 4.

⁶ *M.B.*, 16-17 août 1935; *D.P.*, Chambre, 1934-1935, projet de loi, n° 176; rapport n° 183; *D.P.*, Sénat, 1934-1935, exposé des motifs, n° 100; rapport n° 101; *A.P.*, Chambre, 1934-1935, 12 juin, 13 juin et 18 juin 1935; *A.P.*, Sénat, 1934-1935, 29 mai, 4 juin 1935.

⁷ *M.B.*, 27 octobre 1962; *D.P.*, Chambre, 1961-1962, n° 366-1, 24 mai 1962, exposé des motifs; n° 366-2, 26 juin 1962, amendements; n° 366-3, 10 juillet 1962, rapport de la commission; *D.P.*, Sénat, 1961-1962, 19 juillet 1962, n° 343; *A.P.*, Chambre, 1961-1962, 12 et 19 juillet 1962, discussion et adoption; *A.P.*, Sénat, 1961-1962, 25 juillet 1962, discussion et adoption.

commun en matière de licences. L'harmonisation des législations de base constituait une condition essentielle à la réalisation de cet objectif, de même que la mise à la disposition des trois gouvernements de moyens d'action similaires : en conséquence, la préparation de la loi fut effectuée en consultation avec les partenaires du Benelux qui réalisèrent une harmonisation très poussée entre leurs projets respectifs⁸. D'autre part, la législation antérieure était dépourvue, en matière de lutte contre le *dumping*, de la souplesse requise par les dispositions de l'Accord général sur les Tarifs et le Commerce (G.A.T.T.) auquel la Belgique avait adhéré.

En outre, au début de 1962, une décision du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, prise en vertu de l'article 38 du Traité de Rome, organisait le marché agricole sur base d'un système variable de prélèvements à l'importation et de ristournes à l'exportation qui ont mis l'Exécutif dans la nécessité de disposer d'un instrument d'exécution extrêmement souple et rapide.

Afin de rassurer le Parlement sur l'étendue des pouvoirs qui lui étaient demandés, le gouvernement expliqua, dans l'exposé des motifs, que le nouveau texte ne faisait que consacrer une pratique constante périodiquement ratifiée par les Chambres. Il ajoutait que les obligations engendrées par de nombreux arrangements internationaux (Benelux, O.E.C.E., C.E.E., G.A.T.T.) couvraient un domaine très vaste et limitaient sensiblement les possibilités d'action de l'Exécutif⁹.

L'exposé des motifs poursuit :

« Enfin il convient de mettre l'accent sur le fait que le régime des contingents et licences présente par nature un caractère nettement interministériel. En effet, ce régime affecte à la fois la production et le commerce des marchandises en cause, la politique des prix, les relations économiques et financières, voire politiques, avec les pays étrangers et les organisations internationales; il n'est pas toujours sans rapports avec d'autres préoccupations, par exemple la défense nationale, les communications ou les travaux publics; il entraîne enfin, au stade de l'exécution, l'intervention des départements chargés de l'administration des licences et des contrôles, sur l'importation, l'exportation et le transit.

Aussi, la plupart des arrêtés pris en exécution de la loi devront-ils être contresignés ou signés conjointement par tous les ministres intéressés ou même, lorsque le texte le prescrit, délibérés en conseil. La préparation et la mise au point de ces mesures se feront à l'intervention des organes de coordination habilités à cet effet, à savoir le Comité ministériel de Coordination économique et sociale et la Commission économique interministérielle.

Ces organes étant institués par des arrêtés royaux, les ministres compétents sont liés par les dispositions de ces arrêtés. A cette coordination de droit interne s'ajoute celle que rend nécessaire la participation de la Belgique à divers organismes internationaux¹⁰. »

⁸ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-1, 24 mai 1962, exposé des motifs, p. 1.

⁹ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 2-3.

2) *Analyse des dispositions principales.**Article 2*

« Le roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, notamment par un régime de licences, par la perception de droits spéciaux ou par des formalités telles que des certificats d'origine :

soit en vue de sauvegarder les intérêts vitaux d'un secteur économique ou ceux de l'économie nationale prise dans son ensemble;

soit en vue de sauvegarder la sécurité intérieure ou extérieure du pays;

soit en vue d'assurer l'exécution des traités, conventions ou arrangements qui poursuivent des fins économiques ou qui ont trait à la sécurité; ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux ou supranationaux. »

Cet article diffère dans sa rédaction du projet déposé initialement par le gouvernement. Dans le texte primitif, le premier alinéa s'énonçait comme suit :

« Le roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises et, notamment, soumettre l'importation et l'exportation à la perception de droits spéciaux¹¹. »

Le député de Staercke avait déposé un amendement tendant à remplacer la fin de la phrase, à partir des mots « et, notamment » par la formule suivante :

« ... par un régime de licences, par la perception de droits spéciaux ou par des formalités telles que des certificats d'origine¹². »

Lors de la discussion du projet en commission des Affaires économiques et de l'Energie de la Chambre, le ministre accepta l'amendement de M. de Staercke, mais en maintenant le mot « notamment ». L'unanimité de la commission se rallia à cette solution. De la sorte, les formes de réglementation prévues à l'article 2 ne constituent qu'une liste exemplative et le gouvernement reste libre de recourir à toute autre solution qu'il estime utile¹³.

M. de Staercke avait introduit d'autres amendements. Il avait proposé de remplacer au premier alinéa le mot « arrêté » par l'expression « arrêté réglementaire » et de compléter l'article par un nouvel alinéa libellé de la manière suivante :

« Les arrêtés réglementaires pris en exécution de la présente loi seront soumis à la ratification des Chambres législatives dans un délai de trois mois¹⁴. »

En commission, M. de Staercke justifia cet amendement en invoquant la nécessité des arrêtés réglementaires pour assurer le contrôle des pleins pouvoirs que la loi accorde à l'exécutif et de leur application à certaines périodes et à certaines circonstances particulières. Le Parlement serait ainsi doté de moyens de contrôle qui n'entraveraient pas l'action du gouvernement. Le ministre

¹¹ *Ibidem*, p. 9.

¹² D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-2, 26 juin 1962, amendements.

¹³ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, 10 juillet 1962, rapport de la commission, p. 4.

¹⁴ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-2.

rétorqua que les compétences de l'exécutif devaient être, au contraire, strictement délimitées tout en jouissant de la rapidité et de la souplesse voulues, conditions qui seraient mises en cause par des arrêtés réglementaires. En outre, plusieurs commissaires firent remarquer que l'arrêté réglementaire constituerait une procédure nouvelle dans une matière où la prudence s'imposait. En conséquence, M. de Staercke retira ses amendements¹⁵.

M. de Staercke avait également introduit un amendement tendant à faire ajouter à la fin du dernier alinéa les mots « engageant la Belgique »¹⁶. Il expliqua à la commission que cet amendement ne « vise pas les décisions ou recommandations mais s'applique aux organismes internationaux ou supranationaux. Il veut ainsi exclure de la mesure les décisions des organismes précités qui n'engagent pas la Belgique ». Un commissaire releva que l'article ne revêt aucun caractère obligatoire, puisqu'il commence par les mots « Le roi *peut* ». Dès lors, M. de Staercke retira son amendement qui, selon cette interprétation, devenait superflu¹⁷.

Dans son avis sur le projet de loi, rendu le 8 mai 1962, le Conseil d'Etat avait recommandé de remplacer la distinction entre organismes internationaux et supranationaux par l'expression « organisations de droit des gens »¹⁸. Cette suggestion ne fut pas retenue par le gouvernement, cette dernière expression étant de moins en moins utilisée à la tribune du Parlement¹⁹.

Article 3

« Dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 2, le roi peut autoriser les ministres qu'il désigne à subordonner à licence l'importation, l'exportation et le transit de marchandises. »

L'exposé des motifs explique la portée de cet article :

« L'article 3 consacre, en la simplifiant, la procédure actuelle. Il permet au roi de déléguer aux ministres compétents le pouvoir de soumettre des marchandises à licence. Il est indispensable de disposer en la matière d'une procédure rapide; les délais repris par le recours à l'arrêté royal délibéré en conseil peuvent retarder considérablement les effets attendus de la réglementation; en outre, il convient, du point de vue de la bonne organisation de l'Etat, de décharger les instances supérieures de l'exécutif de tâches de portée limitée. Sous le régime des lois de 1931-1934, ces objectifs ont été atteints par le truchement d'un arrêté royal plaçant l'ensemble du commerce sous licence, mais autorisant le ministre à suspendre, en tout ou en partie, le régime ainsi instauré²⁰. »

Dans un amendement, M. de Staercke avait proposé de remplacer les mots « ministres qu'il désigne » par « ministres réunis en Comité ministériel de

¹⁵ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, p. 4.

¹⁶ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-2.

¹⁷ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, p. 4.

¹⁸ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 7.

¹⁹ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, p. 3.

²⁰ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 3.

Coordination économique et sociale »²¹. Le ministre des Affaires économiques expliqua à la commission que la garantie supplémentaire ainsi demandée était superflue puisque, selon les termes de l'article 9, les arrêtés royaux pris en vertu des articles 3, 4, 5 et 8 sont délibérés en Conseil des ministres²². Un commissaire appuya le ministre en arguant que, selon l'exposé des motifs, la préparation et la mise au point de ces mesures se font à l'intervention du Comité ministériel de Coordination économique et sociale et de la Commission économique interministérielle²³. Il précisa que si ces organes devaient un jour être remplacés par d'autres, ces derniers hériteraient de la compétence des premiers. M. de Staercke s'inclina et retira son amendement²⁴.

Article 4

« Le roi détermine les conditions générales d'octroi et d'utilisation des licences. »

Selon l'exposé des motifs, cet article devait servir de base à l'arrêté royal établissant le statut de la licence : « Cet arrêté permettrait de préciser les droits et obligations des détenteurs de licence, droits et obligations qui, sous l'empire de la loi actuelle, font le plus souvent l'objet de simples décisions administratives²⁵. » Tel sera l'objet de l'arrêté royal du 24 octobre 1962 (*cf. infra*).

Article 5

« Le roi peut subordonner l'introduction des demandes ou la délivrance des formules de licences au paiement d'une redevance d'administration. »

Selon l'exposé des motifs, il ne s'agit pas ici des droits spéciaux à caractère économique prévus par l'article 2, mais de redevances administratives²⁶. Au cours de la discussion en commission, les commissaires furent d'accord pour acter qu'en aucun cas cette redevance ne constituerait un obstacle à l'octroi des licences²⁷.

Article 6

« Sans préjudice des conditions générales fixées par le roi, les ministres compétents, agissant conjointement, peuvent, au plus tard au moment de la délivrance des licences, imposer des conditions spéciales à l'octroi et à l'utilisation de celles-ci soit par voie de règlements, soit par voie d'instructions aux services chargés de la délivrance des licences. Les conditions spéciales peuvent comporter l'obligation d'utiliser les licences dans une mesure déterminée. »

L'exposé des motifs explique à cet égard que si l'article 4 concerne le statut général de la licence, l'article 6 vise les réglementations économiques particulières

²¹ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-2.

²² Cf., *infra*, pp. 16-18.

²³ Cf., *supra*, p. 6.

²⁴ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, p. 5.

²⁵ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 3.

²⁶ *Ibidem*, p. 3.

²⁷ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, p. 5.

liées à l'octroi ou à l'utilisation des licences relatives à des marchandises déterminées. Essentiellement temporaires et variables, ces réglementations doivent pouvoir être adaptées rapidement, c'est pourquoi elles peuvent faire l'objet de simples décisions ministérielles sans préjudice de la coordination interministérielle²⁸.

Article 7

« Lorsque des circonstances spéciales le justifient, les ministres compétents, agissant conjointement, peuvent, par voie d'arrêté motivé, suspendre la validité ou ordonner le retrait de licences en cours relevant de catégories qu'ils déterminent. Les arrêtés pris en application du présent article pourront contenir des dispositions particulières; notamment en faveur des marchandises en cours de route. »

L'exposé des motifs explique comme suit la portée de cet article :

« L'article 7 permet de suspendre la validité et de retirer les licences en cours. Dans la pratique actuelle, il n'est fait usage de cette mesure qu'avec beaucoup de circonspection, mais il est nécessaire de recourir à cette solution extrême par exemple *en cas de tension internationale*²⁹ ou lorsque se manifeste une pénurie soudaine de produits nécessaires à la population ou à l'activité économique...

La nécessité d'agir rapidement dans de tels cas a fait préférer le recours à l'arrêté ministériel, à l'application directe de l'article 2 qui commande l'établissement d'un arrêté royal délibéré en conseil. Cet assouplissement de la procédure, il faut le souligner, n'entraîne nullement l'abandon de la coordination interministérielle; celle-ci s'impose, au contraire, tout particulièrement en l'occurrence.

Il convient d'indiquer qu'il est de pratique constante, en cas de suspension ou de retrait des licences en cours, de prendre des dispositions particulières en faveur des marchandises en cours de transport au moment de la décision, et parfois même de marchandises dont une partie importante a été payée ou qui fait l'objet d'une lettre de crédit irrévocable³⁰. »

Lors de la discussion du projet au Sénat, le 25 juillet 1962, M. Warnant (P.L.P.) s'exprimera comme suit à propos de l'article 7 :

« Il fut impossible en commission de savoir exactement ce qu'il fallait entendre par "circonstances spéciales". J'aimerais que le ministre précise sa pensée sur la portée réelle de cet article et dans quelles circonstances il compte en faire usage.

Si nous accordons tant d'importance à cet article, c'est que nous savons par expérience *combien grandes sont les difficultés*, pour ne pas dire l'impossibilité, pour un particulier, d'obtenir l'indemnisation du préjudice qu'il viendrait à subir du fait d'une mesure arbitraire prise par l'administration dans le cadre d'une législation comme celle-ci³¹. »

M. Warnant posera deux fois cette question; malheureusement le ministre des Affaires économiques et de l'Énergie, M. Spinoy, ne répondra pas avec toute la précision souhaitable; il indiquera :

« Le Sénat voudra bien ne pas oublier que la législation a pour but de permettre au gouvernement d'intervenir — je simplifie — dans deux circonstances

²⁸ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 4.

²⁹ C'est nous qui soulignons.

³⁰ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 4.

³¹ A.P., Sénat, 1961-1962, 25 juillet 1962, p. 1607.

principales. Il peut intervenir, tout d'abord, lorsque l'intérêt national est réellement en jeu. Le Sénat, je pense, imagine sans peine les circonstances dans lesquelles, l'intérêt national étant menacé, le gouvernement est appelé à prendre d'urgence certaines mesures de protection. En second lieu, le gouvernement peut intervenir quand les intérêts de l'économie, ou de certains secteurs de celle-ci sont menacés ³². »

Article 8

« Le roi désigne les marchandises dont l'importation ou l'exportation est soumise à des droits spéciaux.

Il détermine les conditions de perception et de restitution de ces droits.

Il peut charger le ou les ministres qu'il désigne de fixer le montant des droits ou leur mode de calcul et les modalités de leur application.

L'ensemble des arrêtés pris au cours d'une année, par application du présent article, sont soumis à la ratification des Chambres législatives au cours de l'année suivante, sauf lorsqu'ils constituent l'exécution de prescriptions arrêtées par des organismes internationaux ou supranationaux. »

Sous l'empire de la législation précédente, la nécessité d'agir avec célérité et souplesse avait conduit à la fixation du niveau effectif des droits à percevoir par voie d'arrêtés ministériels. Cette pratique était réalisée par le recours à un arrêté royal déterminant un « droit-plafond » en dessous duquel le ou les ministres compétents fixaient le niveau réel. La procédure nouvelle est plus simple. En vertu du pouvoir réglementaire qui lui est attribué par l'article 2, le roi dresse le cadre général des régimes instituant des droits spéciaux et il laisse à un ou plusieurs ministres qu'il désigne le soin de déterminer le montant des droits, leur mode de calcul, leurs modalités d'application et de réglementation ³³.

En ce qui concerne le dernier paragraphe de l'article, il convient de souligner que, dans le projet initial, le gouvernement n'avait pas adopté de solution définitive quant à la ratification parlementaire. Considérant que les droits spéciaux établis sur base de la loi poursuivaient comme objectif la réglementation du marché et ne présentaient dès lors aucun caractère fiscal, il inclinait à abandonner la procédure de ratification parlementaire prescrite par la législation antérieure. Il considérait que le contrôle parlementaire pouvait en l'occurrence s'effectuer de façon plus adéquate par les moyens traditionnels. Il avait dès lors décidé de s'en remettre à la décision des Chambres sur le point de savoir si la ratification parlementaire devait être maintenue à l'égard des arrêtés royaux pris sur la base de l'article 8, et si elle devait être éventuellement étendue aux arrêtés ministériels fixant le taux réel des droits ou leur mode de calcul ³⁴.

Le Conseil d'Etat n'admit pas cette interprétation et il s'en expliqua de la façon suivante :

« Le projet supprime ainsi l'intervention du législateur, nécessaire en vertu de l'article 110 de la constitution, pour établir des impôts au profit de l'Etat ou,

³² *Ibidem*, p. 1609.

³³ *Ibidem*, pp. 4-5.

³⁴ *Ibidem*, p. 5.

en vertu de l'article 113, pour exiger des citoyens une rétribution à un autre titre que l'impôt au profit de l'Etat, de la province ou de la commune.

Les droits spéciaux poursuivent principalement un but économique. Cela ne suffit cependant pas pour enlever à pareils droits le caractère d'impôts. Le législateur ne pouvait, dès lors, donner au roi le pouvoir d'ordonner la perception de droits sans fixer lui-même les conditions dans lesquelles ces droits pourront être perçus et sans en fixer le montant maximum.

Aussi recommande-t-il de continuer à soumettre à la ratification des Chambres les arrêtés royaux établissant des droits spéciaux.

On remarquera également qu'alors que précédemment le montant des droits était fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à l'avenir le roi pourra charger le ou les ministres qu'il désigne de fixer le montant des droits ou le mode de calcul des droits frappant, à l'importation ou à l'exportation, les marchandises que le roi aura désignées préalablement (article 7 du projet). Il y aurait lieu de soumettre à la ratification l'arrêté qui fixe le montant des droits, que ce soit l'arrêté royal ou l'arrêté ministériel ⁸⁵.

Le gouvernement s'est rallié à l'avis du Conseil d'Etat. Soulignons que la ratification parlementaire ne s'impose que pour les arrêtés pris dans le cadre de l'article 8, c'est-à-dire uniquement dans le cas où des droits spéciaux affectent l'importation ou l'exportation de marchandises. Encore la règle connaît-elle une exception puisqu'elle ne s'applique pas à « l'exécution de prescriptions arrêtées par des organismes internationaux ou supranationaux ». On peut d'ailleurs regretter l'imprécision de ce membre de phrase, celui-ci déforme en fait l'avis donné par le Conseil d'Etat qui précisait :

« Au cas où les autorités de la Communauté économique européenne, appliquant les règles relatives à l'établissement de la politique agricole commune, fixeraient par des règlements directement applicables les règles de perception des droits spéciaux, et où, par conséquent, les arrêtés nationaux ne feraient qu'appliquer les prescriptions de ces règlements pour préciser le montant des droits à percevoir, il n'y aurait cependant pas lieu de soumettre les arrêtés à la ratification des Chambres ⁸⁶. »

La précision avec laquelle le Conseil d'Etat avait défini l'exception a donc été abandonnée et le texte adopté revêt le caractère le plus vague, ce qui permet évidemment de soustraire un maximum d'arrêtés à la procédure de ratification parlementaire.

Article 9

« Les arrêtés royaux pris en vertu des articles 3, 4, 5 et 8 sont délibérés en Conseil des Ministres. »

M. de Staercke avait proposé deux amendement tendant à ajouter à la loi deux articles ainsi rédigés :

Article 9 bis

« Les mesures prises en exécution des arrêtés réglementaires sont soumises, pour avis préalable, à une commission consultative, composée de hauts fonction-

⁸⁵ *Ibidem*, p. 7.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 7.

naires de tous les départements ministériels intéressés. Cette commission, convoquée à l'initiative du gouvernement ou du C.M.C.E.S. entend les délégués des secteurs intéressés et répond à leurs observations dans la motivation de ses avis qu'elle rendra dans un délai de soixante jours. Un organe consultatif peut être saisi également par les secteurs intéressés, en vue de l'instauration de mesures ou de la suppression de décisions prises. »

Article 9 ter

« En cas d'urgence ou si les intérêts supérieurs du pays s'opposent à ce que l'objet ou les modalités de la consultation soient dévoilés, l'avis préalable de la commission consultative n'est pas requis, et le C.M.C.E.S. prendra la décision.

Dans ce cas, un examen aura lieu ultérieurement et la mesure prise n'aura qu'un caractère provisoire ³⁷. »

M. de Staercke justifia son amendement par son souhait de voir institutionnaliser un système de consultations déjà en vigueur dans la pratique. Il s'appuyait aussi sur l'exemple des Pays-Bas qui, dans l'élaboration du régime correspondant à la législation belge, ont prévu la consultation de certains organismes, avec appel possible auprès d'une autre instance. Un autre commissaire répondit qu'en procédant de cette façon, les Pays-Bas s'étaient ligotés dans une procédure très stricte. Le ministre, pour sa part, signala que le Comité interministériel comprenait des hauts fonctionnaires; ceux-ci sont en rapport avec les secteurs privés intéressés qui ont par conséquent la possibilité de se faire entendre. Le ministre estimait en outre que l'installation d'une commission consultative nuirait aux qualités de souplesse et de rapidité voulues par le projet.

M. de Staercke maintint néanmoins ses deux amendements qui, mis au vote, furent repoussés par neuf voix contre quatre ³⁸.

Selon l'article 10, les infractions et tentatives d'infractions aux dispositions de la loi nouvelle sont punies conformément à la législation relative à la répression de la fraude en matière d'importation, d'exportation et de transit de marchandises prohibées ³⁹.

³⁷ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-2.

³⁸ D.P., Chambre, 1961-1962, n° 366-3, p. 5.

³⁹ L'exposé des motifs indique : « Les infractions aux dispositions à prendre en vertu de ce projet de loi seront punies conformément aux articles 1^{er} et 4 de la loi du 20 décembre 1897. L'article 1^{er}, modifié par l'article 9 de la loi du 30 juin 1951, rend les articles 19 à 26, 28 et 30 de la loi du 6 avril 1843 applicables en cas d'importation, d'exportation ou de transit de marchandises soumises à licence, sans déclaration ou avec déclaration mais sous le couvert d'autorisations fausses ou obtenues frauduleusement.

L'article 19 de cette dernière loi punit celui qui tente d'éviter de faire au bureau les déclarations requises et cherche ainsi à frauder les droits du Trésor. Se basant sur cette disposition légale, la doctrine et la jurisprudence ont admis qu'en matière de douane, la tentative constitue le délit et que la question de savoir quand il y a tentative doit être résolue par l'application des principes du droit commun (article 51 du Code pénal).

L'article 28 de la loi du 6 avril rend punissables non seulement ceux qui ont participé à l'infraction dans le cadre des articles 66 et 67 du Code pénal, mais également ceux qui

Le deuxième alinéa de l'article précise :

« Sont assimilés aux tentatives d'infraction visées au premier alinéa, toute expédition, tout transport ou toute détention de marchandises, qui ont manifestement pour objet la réalisation d'une importation, d'une exportation ou d'un transit, à effectuer dans des conditions contraires aux dispositions prises en vertu de la présente loi. »

L'exposé des motifs explique la portée et la raison d'être de cet alinéa :

« ... ce texte (l'alinéa 1) ne permet pas d'intervenir finalement quand il s'agirait de sanctionner certains agissements qui ont manifestement pour objet la réalisation d'une importation, d'une exportation ou d'un transit irréguliers mais qui sont commis avant que les opérations aient reçu un commencement d'exécution. Il en serait ainsi surtout quand ces agissements s'effectueraient en dehors du rayon de douane ou à l'intervention de personnes qui ne sont pas directement intéressées à l'acte d'importation, d'exportation et de transit.

Bien que, dans le domaine de la répression des délits douaniers, la jurisprudence ait donné un sens assez étendu à la notion de participation, il reste à craindre que le juge répressif n'hésite à assimiler les agissements visés à l'alinéa précédent à des infractions en matière d'importation, d'exportation et de transit. Pour éviter pareille situation, il serait non seulement opportun, mais également plus conforme aux règles légales, de sanctionner les agissements en question par une disposition pénale. Les infractions à cette disposition seront également punies, conformément aux principes appliqués en matière de répression des délits douaniers.

En plus, la disposition de l'alinéa 2 du projet de loi a également pour objet de rendre punissables des faits qui le seront en vertu de la législation des Pays-Bas... (car) ... la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit, signée à La Haye le 16 mars 1961, et actuellement soumise à la ratification des Chambres, requiert, pour son application, que les mêmes faits soient punissables dans les trois pays...⁴⁰ »

En vertu de l'article 1^{er} d'un arrêté ministériel du 23 octobre 1962⁴¹, les agents de l'Inspection générale économique sont commissionnés pour rechercher et constater les infractions aux dispositions de la loi du 11 septembre 1962.

Enfin l'article 11 abroge la loi du 30 juin 1931 modifiée par celle du 30 juillet 1934. Au cours de la discussion du projet de loi au Sénat, le 25 juillet 1962, un orateur releva que cet article était entaché d'une grave imperfection. En effet, il omettait d'abroger l'arrêté royal du 17 janvier 1955, ratifié par la loi du 20 juillet 1955, relatif à l'importation, à l'exportation et au

y ont participé comme assureurs, comme ayant fait assurer ou comme intéressés d'une manière quelconque.

Par l'expression « intéressés d'une manière quelconque », le législateur a manifesté la volonté d'étendre la répression à des actes de participation ne réunissant pas tous les caractères de la complicité du droit pénal commun. *D.P.*, Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 5.

⁴⁰ *D.P.*, Chambre, 1961-1962, n° 366-1, p. 6.

⁴¹ *M.B.*, 1-2-3 novembre 1962, p. 9724.

transit des marchandises. Or il y avait contradiction entre les deux textes, puisque la loi de 1955 faisait une règle générale de la mise sous licence des marchandises, tandis que la législation nouvelle en faisait une exception⁴². En réponse, M^r Spinoy, ministre des Affaires économiques et de l'Energie, indiqua que cette erreur serait corrigée : l'arrêté royal du 17 janvier 1955 sera abrogé par un autre arrêté royal qui lui même devra être ratifié par une loi⁴³.

B. L'ARRETE ROYAL DU 24 OCTOBRE 1962 REGLEMENTANT
L'IMPORTATION, L'EXPORTATION ET LE TRANSIT DES MARCHANDISES⁴⁴

En application de la loi du 11 septembre 1962, l'arrêté royal du 24 octobre 1962 organise le système des licences tel qu'il fonctionnera dans le cadre de la nouvelle législation. L'article 1^{er} prescrit :

« § 1^{er}. Sur avis conforme de la Commission économique interministérielle ou en exécution d'une décision du Comité ministériel de Coordination économique et sociale, les ministres qui ont dans leurs attributions les Affaires économiques et le Commerce extérieur, ainsi que le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions si la mesure se rapporte aux produits de sa compétence, peuvent, agissant conjointement, subordonner à licence l'importation et l'exportation des marchandises qu'ils désignent.

Ils peuvent appliquer le régime de la licence aux marchandises originaires, en provenance ou à destination des pays qu'ils déterminent, ainsi qu'aux marchandises importées et exportées par des personnes non établies en Belgique ou au Grand-Duché de Luxembourg.

§ 2. Sur avis conforme de la Commission économique interministérielle en exécution d'une décision du Comité ministériel de Coordination économique et sociale, le ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions peut subordonner à licence le transit des marchandises qu'il désigne. Il peut appliquer ce régime de la licence aux marchandises en provenance ou à destination des pays qu'il détermine. »

Les demandes de licence sont introduites auprès de l'Office central des contingents et licences au moyen de formulaires délivrés par cet Office (art. 2). Les licences indiquent nominativement les personnes physiques ou morales à qui elles sont destinées; elles sont incessibles (art. 3). Elles ne sont valables que pour l'opération en vue de laquelle elles sont délivrées et pendant la période de validité prévue (art. 4).

Sont nulles les licences :

- obtenues à la suite de demandes contenant des déclarations inexactes ou intentionnellement incomplètes;
- utilisées pour couvrir des opérations autres que celles pour lesquelles elles ont été délivrées;

⁴² A.P., Sénat, 1961-1962, 25 juillet 1962, p. 1607.

⁴³ *Ibidem*, p. 1608. Il s'agira de l'arrêté royal du 24 octobre 1962 dans son article 7 (*cf. infra*).

⁴⁴ M.B., 27 octobre 1962, p. 9493.

— dont les conditions fixées au moment de leur octroi ne sont pas respectées (art. 5).

Les titulaires de licences sont tenus de renvoyer à l'Office central des Contingents et Licences, les licences qui sont encore en leur possession à l'expiration de leur délai de validité (art. 6).

Les infractions et les tentatives d'infractions aux dispositions de cet arrêté et des arrêtés pris en vertu de celui-ci sont punies conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 11 septembre 1962 (art. 9).

Est abrogé l'arrêté royal du 17 janvier 1955 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises.

C. LES ARRETES MINISTERIELS SOUMETTANT A LICENCE L'IMPORTATION, L'EXPORTATION OU LE TRANSIT DE CERTAINES MARCHANDISES

Sur base de la loi du 11 septembre 1962 et de l'arrêté royal du 24 octobre 1962, plusieurs arrêtés ministériels sont intervenus pour subordonner à la production d'une licence, l'importation, l'exportation ou le transit des marchandises. Ces arrêtés ministériels ont été fréquemment modifiés, voire remplacés. Nous ne citerons que les arrêtés ministériels actuellement en vigueur et concernant la matière qui nous occupe.

1) *L'arrêté ministériel du 12 août 1969 soumettant à licence l'importation de certaines marchandises*⁴⁵.

En son article 1^{er}, cet arrêté ministériel du 12 août 1969 soumet à la production d'une licence l'importation de tous les produits originaires des pays suivants :

- a) Hong-Kong et Japon;
- b) Albanie, Allemagne orientale, Bulgarie, Chine continentale, Corée du Nord, Hongrie, Mongolie extérieure, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, U.R.S.S. et Vietnam du Nord.

Il soumet également à la production d'une licence l'importation des produits mentionnés dans une liste publiée au *Moniteur* en annexe au texte de l'arrêté. Pour ce qui nous concerne, cette liste mentionne un certain nombre d'armes (revolvers, pistolets, armes de guerre diverses, fusils, carabines, projectiles et munitions...).

2) *L'arrêté ministériel du 12 août 1969 soumettant à licence l'exportation de certaines marchandises*⁴⁶ et *l'arrêté ministériel du 30 juillet 1970 remplaçant la liste II annexée au précédent*⁴⁷.

⁴⁵ M.B., 9 septembre 1969, p. 8368.

⁴⁶ M.B., 9 septembre 1969, p. 8411.

⁴⁷ M.B., 13 novembre 1970, p. 11439.

En son article 1^{er}, l'arrêté ministériel du 12 août 1969 soumet à la production d'une licence d'exportation de tous les produits à destination des pays suivants : Albanie, Allemagne orientale, Bulgarie, Chine continentale, Corée du Nord, Hongrie, Mongolie extérieure, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, U.R.S.S. et Vietnam du Nord.

Il soumet également à la production d'une licence, l'exportation de produits mentionnés dans deux listes. La liste I est annexée au texte publié par le *Moniteur*. Pour ce qui nous concerne, elle reproduit la liste figurant en annexe de l'arrêté du même jour relatif à l'importation⁴⁸, elle y ajoute toutefois certains produits (aérodynes, rotochutes, armes blanches...). La liste II annexée à l'arrêté ministériel du 12 août 1969 reprend celle qui était annexée à un arrêté ministériel du 3 mai 1967 relatif aux licences d'exportation⁴⁹. Elle a été remplacée par une nouvelle liste annexée à l'arrêté du 30 juillet 1970. Pour ce qui nous concerne, elle mentionne un grand nombre de produits répertoriés sous les rubriques matériel de transport (navires, équipement maritime, matériel automobile, matériel aéronautique); appareillage électronique et instruments de précision (on trouve sous ce titre une série d'articles qui, sans constituer des armements, se révèlent de première utilité en temps de guerre : matériel radio, radar, et d'une façon générale tout le matériel de télécommunications), matériel de guerre (armes portatives et armes automatiques, matériel d'artillerie et lance-fumée, -gaz, -flammes, etc...), munitions, bombes, torpilles, matériel de conduite du tir, chars et véhicules, agents toxicologiques, poudre, explosifs, agents de propulsion, navires de guerre, avions et hélicoptères, matériel électronique, matériel photographique, matériel blindé spécial, matériel spécialisé pour l'entraînement militaire, équipement cryogénique, etc...), liste d'énergie atomique (même remarque que pour l'appareillage électronique).

3) *L'arrêté ministériel du 31 décembre 1962 soumettant à licence le transit de certaines marchandises*⁵⁰, *modifié par l'arrêté ministériel du 30 juillet 1970*⁵¹, *remplaçant la liste I annexée au précédent.*

Les deux premiers articles de l'arrêté ministériel du 31 décembre 1962 sont ainsi rédigés :

« Article premier.

Le transit des marchandises reprises à la liste I annexée au présent arrêté et qui s'effectue dans les conditions prévues à l'article 2, est subordonné à la production d'une licence.

Article 2.

La production d'une licence est exigée lorsque, à la fois, les dites marchandises :

⁴⁸ Cf. *supra*.

⁴⁹ M.B., 10 juin 1967, p. 6257.

⁵⁰ M.B., 23 janvier 1963, pp. 738 et ss.

⁵¹ M.B., 13 novembre 1970, pp. 11.529 et ss.

1) proviennent d'un des pays suivants : Afrique du Sud, Algérie, République fédérale d'Allemagne, Australie, Belgique, Bolivie, Burundi, Canada, Chypre, République du Congo (Léopoldville), Danemark, Etats-Unis d'Amérique, France, Gibraltar, Grèce, Hong-Kong, Italie, Japon, Grand-Duché de Luxembourg, Malte, Maroc, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Portugal, Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, Royaume-Uni, Ruanda, Tunisie, Turquie, ou sont expédiées par une personne physique ou morale, établie en Belgique, au Grand-Duché de Luxembourg ou dans un des pays cités ci-avant. La licence n'est toutefois pas exigée lorsqu'un de ces pays a délivré un certificat valable d'autorisation de transit;

2) sont déclarées en transit à destination de l'un des pays désignés ci-après : Albanie, Allemagne orientale, Bulgarie, Chine continentale, Corée du Nord, Hongrie, Mongolie extérieure, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Vietnam-Nord;

3) et sont expédiées en transit avec transbordement ou changement de moyen de transport. »

Il est encore précisé à l'article 3 :

« Les marchandises considérées, lorsqu'elles proviennent de la Suisse ou de la Suède, ne peuvent être expédiées vers un des pays prévus à l'article 2, 2^o, dans les conditions prévues au dit article 2, 3^o, que sur production d'une licence. »

La liste I dont fait mention l'article 1^{er} a été annulée et remplacée par l'arrêté ministériel du 30 juillet 1970 relatif au transit des marchandises. La nouvelle liste est identique à la liste II annexée à l'arrêté ministériel du 30 juillet 1970 relatif à l'exportation des marchandises ⁵².

L'article 4 de l'arrêté du 31 décembre 1962 précise :

« Le transit des armes, des munitions et du matériel de guerre ou pouvant servir à la guerre, repris à la liste II, annexée au présent arrêté, ainsi que des pièces détachées de ces engins, est subordonné à la production d'une licence.

Toutefois, le présent article ne s'applique pas au transit de marchandises en provenance ou à destination du Grand-Duché de Luxembourg. »

Cette liste II annexée au texte de l'arrêté comprend divers articles tels que fusils, mitrailleuses, canons, grenades, chars de combat, navires de guerre, aéronefs, lance-flammes, gaz moutarde, poudre, explosifs...

D. LA LOI DU 19 JUILLET 1968 MODIFIANT LA LOI DU 11 SEPTEMBRE 1962 ⁵³

La loi du 19 juillet 1968 est née de la guerre civile sévissant au Nigeria. Nous nous attarderons quelque peu sur les circonstances entourant son élaboration.

⁵² Cf. *supra*.

⁵³ M.B., 20 juillet 1968, p. 7732; D.P., Chambre, S.E. 1968, n° 44/1, 16 juillet 1968, exposé des motifs; n° 44/2, amendement, 18 juillet 1968; A.P., Chambre, S.E. 1968, 16 juillet 1968, discussion et vote; 18 juillet 1968, vote du projet amendé par le Sénat; A.P., Sénat, 17 juillet 1968, discussion; 18 juillet 1968, vote.

tion, car on a pu, à cette occasion, mesurer toute la complexité des éléments politiques, diplomatiques, juridiques, économiques et moraux qui caractérisent le commerce des armements. Nous analyserons ensuite le texte de la loi nouvelle et son opportunité.

1) *Les envois d'armes belges vers le Nigeria.*

Le 4 juillet 1968, à la Chambre, au cours de la discussion de son budget pour 1968, le ministre des Affaires étrangères, M. Pierre Harmel, définit la position de la Belgique en ce qui concerne les envois d'armes vers le Nigeria où sévit à ce moment la guerre civile⁵⁴. Il estime qu'il « ne serait pas convenable » d'envoyer des armes vers ce pays. Le 11 juillet, lors de la discussion du même budget par le Sénat, le ministre précise que, dès le début de l'année 1968, la Belgique a refusé de délivrer des licences pour le commerce d'armement transitant à travers la Belgique à destination du Nigeria⁵⁵. A partir du 24 mai, à la suite d'un appel pathétique lancé par la Croix-Rouge, désireuse d'obtenir un appui international dans ses démarches humanitaires, la Belgique a suspendu l'octroi des licences d'exportation d'armement à destination du Nigeria. Néanmoins certaines licences, accordées avant cette décision, n'avaient pas encore été complètement exécutées. Le ministre se prétendait dépourvu de moyens juridiques pour en suspendre l'exécution⁵⁶, ce qui, au demeurant, se révélait peu grave, car il s'agissait d'un résidu extrêmement peu important.

Le 13 juillet 1968, un accident venait démentir les propos du ministre : un avion-cargo de la Sabena s'écrasait à proximité de Lagos, il transportait quarante tonnes d'armes destinées au gouvernement nigérien.

Le 14 juillet 1968, dans une communication au Sénat, M. Harmel reconnaît avoir donné au Parlement des renseignements inexacts, mais il répète que le gouvernement était démuné de moyens juridiques pour interdire les dernières livraisons d'armes et il annonce le dépôt d'un projet de loi destiné à remédier à cette situation⁵⁷.

L'affaire ne manque pas de susciter certains remous, et le ministre sera amené à s'expliquer. La discussion du projet, qui deviendra la loi du 19 juillet 1968, n'épuisera pas le sujet, puisque certains parlementaires demanderont encore des précisions par la voie des *Bulletins des Questions et Réponses* tandis que, le 25 novembre 1968, à la Chambre, M. Outers (F.D.F.) adressera au ministre une interpellation sur « les contradictions existant entre les déclarations qu'il a faites au Parlement durant le mois de juillet, concernant le problème de

⁵⁴ *A.P.*, Chambre, S.E. 1968, 4 juillet 1968, p. 25.

⁵⁵ *A.P.*, Sénat, S.E. 1968, 11 juillet 1968, pp. 410-411.

⁵⁶ *Cf.*, *infra*.

⁵⁷ *A.P.*, Sénat, S.E. 1968, 16 juillet 1968, pp. 461-462.

la livraison des armes au Nigeria et les renseignements contenus dans les récentes réponses aux questions parlementaires relatives au même sujet »⁵⁸.

Lors de la discussion du projet de loi par la Chambre, le 16 juillet 1968, M. Harmel répète que les licences de transit n'ont plus été accordées à partir du mois de février, tandis que les licences d'exportation ne l'ont plus été après le 24 mai, date de l'appel de la Croix-Rouge. Mais pourquoi a-t-il déclaré quelques jours plus tôt que le solde des licences accordées était minime ? Il s'en explique comme suit :

« A ce moment, je ne possédais donc pas une information, qui était essentielle, mes services et les services des autres départements, sur une enquête sans doute trop rapide, avaient été informés de ce que la licence relative à la livraison du 24 mai dont j'ai parlé tout à l'heure, était bien accordée pour les raisons que j'ai rappelées et pour cent tonnes de munitions, des canons de fusils, que cette licence n'avait pas été honorée, c'est-à-dire qu'elle n'avait pas été suivie d'un contrat.

Telle était l'information qui me parvenait à ce moment-là et c'est la raison pour laquelle dans le compte que je faisais devant le Sénat, j'avais indiqué que les soldes étaient si peu importants qu'ils ne justifiaient pas une alerte particulière de la part du gouvernement et qu'en conséquence, je n'estimais pas devoir, et je n'y songeais pas à ce moment-là, pour cette raison, modifier les textes législatifs pour me permettre de mettre fin à des livraisons qui auraient été antérieurement autorisées sur la base de la loi de 1962⁵⁹. »

M. Harmel poursuit en attribuant l'inexactitude des informations transmises au Parlement à une erreur administrative. Il explique :

« Je suis obligé de constater que, probablement, une défaillance administrative de l'organisation dans l'Etat belge, lorsque des industriels ou des commerçants aperçoivent qu'un contrat de livraison de fournitures ou de fabrication d'armes pourrait être obtenu d'un pays étranger, ils s'adressent aux services des Affaires économiques et au ministre des Affaires étrangères, ils sont pour le même contrat quatre, cinq, quelque fois six compétiteurs industriels, et, en conséquence, il se fait, tel que je l'ai aperçu dans la vérification que j'ai fait des procédures, que nous ne sommes pas régulièrement informés ni du point de savoir si des licences sont accordées à quatre ou cinq fois plus que ceux qui pouvaient effectivement en bénéficier, car pour une même commande, il n'y a qu'une seule usine qui puisse la fournir, il y a des licences en souffrance, des licences qui se détruisent, qui sont sans efficacité, et nous ne sommes pas non plus suffisamment informés du moment où sur l'octroi d'une licence qui permet de nouer la négociation, le contrat est conclu, et par conséquent une sorte de feu vert devrait s'allumer à côté d'une licence, avec un nom et une indication précise de la firme qui a finalement emporté le marché (*sic*).

Je suis obligé de constater que toutes ces procédures administratives entre le ministère des Affaires économiques, le ministère des Affaires étrangères, éventuellement le ministère des Finances et celui de la Justice, se font d'une manière qui doit être entièrement revue afin que les accidents aussi sérieux que celui qui s'est passé ne puissent pas se reproduire⁶⁰. »

⁵⁸ A.P., Chambre, 1968-1969, 26 novembre 1968, pp. 20-26.

⁵⁹ A.P., Chambre, S.E. 1968, 16 juillet 1968, pp. 43-44.

⁶⁰ *Ibidem*.

Cette explication un peu confuse ne convainc pas entièrement, car l'arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises ⁶¹, donne à l'administration la possibilité de connaître facilement le sort des licences. L'article 4 prévoit en effet :

« ... les licences ne sont valables que pour l'opération en vue de laquelle elles sont délivrées et pendant la période de validité prévue »

tandis que les articles 6 et 7 prescrivent respectivement :

« Les titulaires des licences sont tenus de renvoyer à l'Office central des contingents de licences, dès l'expiration de leur délai de validité, les licences qui sont encore en leur possession à ce moment »

« L'Administration des douanes et accises retient les licences apurées ou périmées et les renvoie à l'Office central des contingents et licences. »

Dans son interpellation du 26 novembre 1968, M. Outers regrette tout d'abord la distinction opérée par le ministre entre les licences de transit refusées à partir du mois de février et les licences d'exportation délivrées jusqu'au 24 mai. Il demande :

« Cela signifie-t-il que vous jugiez peu convenable, pour reprendre votre expression, que les populations souffrantes de ce malheureux Etat soient victimes d'armes étrangères, mais que vous estimiez plus convenable qu'elles le fussent d'armes belges ⁶². »

M. Outers conteste ensuite l'exactitude des dates citées par le ministre lors de la discussion de la loi du 19 juillet 1968. Pour cela, il fait état des informations que le vice-premier ministre et ministre des Affaires économiques lui a adressées le 8 octobre 1968, par la voie du *Bulletin des Questions et Réponses*. Celui-ci affirmait, en effet :

« La dernière licence d'exportation d'armes ou de munitions à destination du Nigeria, approuvée par le ministère des Affaires étrangères, a été délivrée le 27 juin 1968.

Cette licence avait été approuvée au ministère des Affaires étrangères le 24 juin, qui est la date du dernier visa apporté par ce département sur une demande de licence pour une exportation d'armes vers le Nigeria.

Toutefois, les 15 et 16 juillet, le département des Affaires étrangères a récupéré toutes les licences octroyées antérieurement et est parvenu ainsi à annuler les effets des licences déjà données. La dernière licence ayant conduit à une exportation effective d'armes vers le Nigeria remonte au 29 mai 1968 ⁶³. »

M. Outers croit donc pouvoir affirmer que le ministre a délibérément tronqué la vérité en donnant le 24 mai comme date de délivrance de la dernière licence.

« C'est le 24 juin que vous avez approuvé les dernières licences, c'est rigoureusement exact. Je sais que vous les avez retirées, je le dirai tout à l'heure, mais le 24 juin vous avez délivré cette dernière licence, c'est-à-dire que exactement

⁶¹ Cf., *supra*.

⁶² A.P., Chambre, 1968-1969, 26 novembre 1968, p. 21.

⁶³ Bull. Q.R., Chambre, S.E. 1968, n° 13, octobre 1968.

un mois près l'appel pathétique de la Croix-Rouge, vous célébrez en quelque sorte cet anniversaire, exactement un mois après, en approuvant l'expédition de la bagatelle de 5.000 grenades offensives. Mais ce qui est à mes yeux encore beaucoup plus grave c'est qu'en informant le Parlement de cette manière inexacte, puisque au moment où vous l'avez déclaré au Parlement, vous aviez approuvé la licence — l'interpellation date du 16 juillet et l'approbation du 25 juin — c'était donc inexact et je ne comprends pas que vous ayez pu dire que vous n'aviez pas accordé ces licences, parce que la réponse de M. le vice-premier ministre précise aussi que la veille du débat au Parlement, c'est-à-dire le 15 juillet, vous aviez donné ordre à votre département de les récupérer.

Par conséquent, vous ne pouviez pas ignorer en avoir délivré jusqu'au 24 juin, puisque vous les aviez, à ce moment-là, récupérées.

Ne répétez pas, Monsieur le Ministre, que vous étiez mal informé par votre administration. C'est une excuse dont vous avez déjà usé lors de l'interpellation précédente en ce qui concerne le solde des licences en cours. Mais ici cette excuse, il me paraît qu'elle ne peut plus être acceptée. Il s'agissait, en effet, d'une interpellation, c'est-à-dire que vous étiez dûment et préalablement averti de son objet, et c'est avec un dossier complet que vous êtes venu plaider la cause de votre département et de votre gestion. Par conséquent, je ne crois pas que vous puissiez dire une nouvelle fois que vous aviez été mal informé, et que vous aviez dû improviser car c'était en possession de tous les éléments du problème que vous êtes monté à la tribune⁶⁴. »

M. Outers décrit ensuite l'attitude du ministre au lendemain des débats parlementaires des 15 et 16 juillet :

« Vous faites alors téléphoner par vos services ou par votre cabinet à toutes les firmes en possession de licences que vous désirez récupérer, celles octroyées avant et après le 24 mai. Par conséquent, vos scrupules juridiques, à ce moment-là, s'évanouissent subitement... les mesures prises l'ont été d'une manière qui ne fut ni conforme à la morale, ni conforme au droit, puisque vous avez pris ces mesures de retrait des licences, sans en avoir les pouvoirs. C'est vous-même qui l'avez dit. L'arrêt d'exécution paraîtra beaucoup plus tard, c'est-à-dire à la date du 23 juillet 1968. Entre-temps, vous aurez récupéré à la sauvette en quelque sorte, et par téléphone, comme quelqu'un qui aurait vendu des produits toxiques et qui n'oserait pas le dire à la gendarmerie, les licences en cours non sans que les titulaires de ces licences, du moins certains d'entre eux, protestent vigoureusement contre le coup de force dont ils étaient les victimes (...) Mais dans cette course à la récupération illicite des licences, vous jouez de malchance : il en est une que vous ne parvenez pas à ressaisir, et pour comble de malheur il s'agit précisément d'une licence que vous aviez, elle aussi, délivrée après le 24 mai⁶⁵. »

Le ministre des Affaires étrangères reconnaît que les dates et les faits cités par M. Outers sont exacts; toutefois, il conteste avoir délibérément trompé le Parlement. Il donne précisément pour preuve de sa bonne foi la réponse adressée à M. Outers par le vice-premier ministre, réponse rédigée par ce dernier d'après les renseignements que lui ont communiqués les Affaires étrangères soucieuses de rectifier une « erreur technique ».

⁶⁴ A.P., Chambre, 1968-1969, 26 novembre 1968, p. 21.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 22.

2) Analyse du contenu de la loi du 19 juillet 1968 et de son opportunité.

L'exposé des motifs du projet de loi explique en ces termes la nécessité où se serait trouvé le gouvernement de modifier la législation existante :

« Le texte actuel de la loi du 11 septembre 1962 (art. 2 et 7) relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, ne permet pas de suspendre ou de retirer les licences en cours concernant les armes dans les circonstances analogues à celles où se trouve actuellement le Biafra.

Le pouvoir exécutif ne peut le faire parce que la phrase finale de l'article 2 de la loi du 11 septembre 1962, applicable dans ce domaine, requiert l'existence d'une décision ou recommandation d'un organisme international ou supranational, cette condition n'est pas réalisée en l'espèce.

Il paraît donc indispensable de compléter l'article 2 de la loi du 11 septembre 1962 par une disposition plus générale qui donnerait au Pouvoir exécutif le pouvoir de prendre des mesures lorsqu'il s'impose d'empêcher un usage portant atteinte aux principes des Nations Unies.

Il est également nécessaire de permettre d'appliquer aux licences accordées avant l'entrée en vigueur du présent projet, l'article 7 de la loi du 11 septembre 1969 relatif au retrait et à la suspension des licences⁶⁶. »

En conséquence, le projet déposé par le gouvernement s'énonçait comme suit :

« Article premier.

L'article 2 de la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation, et au transit des marchandises est complété par le texte suivant : « soit en vue d'empêcher un usage portant atteinte aux principes des Nations Unies ».

Article 2.

L'article 7 de la loi du 11 septembre 1962 peut, en vue d'empêcher un usage portant atteinte aux principes des Nations Unies, être appliqué aux licences accordées avant l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Le débat à la Chambre, le 16 juillet 1968, porta essentiellement sur les circonstances qui avaient entouré l'envoi d'armes au Nigeria. L'opportunité de transformer la législation existante souleva peu de remarques. D'ailleurs, le rapporteur, M. Van Elslande (P.S.C.) d'emblée fit état de l'accord unanime de la commission pour estimer que le gouvernement ne disposait pas des pouvoirs nécessaires; en conséquence, il demanda un vote unanime du projet par la Chambre⁶⁷. La Chambre adoptera le projet par 147 voix contre 4 (Com.) et 16 abstentions (5 P.L.P. et 11 F.D.F. - R.W.).

Contrairement à la Chambre, le Sénat se préoccupa surtout du contenu et de l'opportunité du projet déposé par le gouvernement. D'emblée, le rapporteur, M. Housiaux (P.S.B.) expliqua pourquoi la commission avait été amenée à modifier la rédaction du texte déposé par le gouvernement. Les commissaires avaient observé, en effet, que la formulation proposée par le gouvernement

⁶⁶ D.P., Chambre, S.E. 1968, n° 44/1, 16 juillet 1968, exposé des motifs.

⁶⁷ A.P., Chambre, S.E. 1968, 16 juillet 1968, pp. 37-38.

était inadéquate en ce qu'elle se référait aux principes adoptés par l'Organisation des Nations Unies. Ceux-ci sont inscrits dans le chapitre I de la Charte des Nations Unies intitulé « Buts et principes » et plus précisément dans l'article 2 qui énumère : l'égalité souveraine des membres, le devoir de remplir de bonne foi les obligations imposées par la Charte, le règlement pacifique des différends, l'interdiction de recourir à la menace ou à la force, l'obligation d'assister l'Organisation dans toute action entreprise par elle conformément à la Charte, l'action de l'Organisation des Nations Unies tendant à ce que les Etats non membres se conforment à ses principes, la non-intervention de l'Organisation dans les affaires relevant essentiellement de la compétence des Etats membres. Ainsi que le relevait le rapporteur, le but poursuivi par le projet en discussion ne pouvait être atteint si l'on se référait à ces principes relatifs aux relations entre Etats ou entre Etats et l'Organisation des Nations Unies. Certains détenteurs de licences auraient même pu trouver dans ce texte une limitation aux dispositions de l'article 2 de la loi du 11 septembre 1962, alors que le gouvernement tentait précisément de l'élargir pour se mettre à l'abri de tout recours résultant de la suspension ou du retrait de licences. En conséquence, les commissaires adoptèrent une nouvelle rédaction plus conforme aux intentions réelles du gouvernement qui, en l'occurrence, avait confondu les principes des Nations Unies avec leurs idéaux exprimés, quant à eux, à l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la Charte. Le ministre se rallia au texte nouveau ainsi rédigé :

« *Article premier.*

L'article 2 de la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises est complété par le texte suivant : " soit en vue de contribuer à faire respecter les principes généraux du droit et d'humanité reconnus par les nations civilisées ".

Article 2.

L'article 7 de la loi du 11 septembre 1962 peut, en vue de contribuer à faire respecter les principes généraux du droit et d'humanité reconnus par les nations civilisées, être appliqué aux licences accordées avant l'entrée en vigueur de la présente loi⁶⁸.

Dès le débat en commission, certains sénateurs avaient élevé des doutes sur la nécessité de voter une législation nouvelle. L'un d'eux avait fait remarquer que l'article 2 de la loi du 11 septembre 1962 est aussi large que possible et couvre par son texte toute disposition que le gouvernement pourrait prendre pour suspendre l'exécution d'une licence déjà octroyée ou la retirer. Le ministre des Affaires étrangères estima, au contraire, que, d'une part, cette disposition prévoit seulement les traités ou conventions poursuivant des fins économiques ou intéressant la sécurité et que, d'autre part, l'expression « décision ou recommandation d'organismes internationaux » n'inclut pas des actes consacrant des principes généraux de conduite, elle s'applique seulement aux décisions et

⁶⁸ A.P., Sénat, S.E. 1968, 18 juillet 1968, pp. 548-549.

recommandations adoptées à l'égard d'une situation déterminée⁶⁹. Le ministre opposa le même argument lorsqu'on lui fit remarquer que le projet tendait à éviter toute participation de la Belgique au génocide perpétré au Biafra. En effet, un commissaire ayant relevé que la Belgique était partie à la Convention internationale du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide⁷⁰, M. Harmel, sans contester l'existence du génocide, répondit qu'il ne s'agissait pas là d'une convention à fins économiques ou relative à la sécurité. Mais, lui fut-il retorqué, ladite convention a été conclue en application de la résolution 36 (I) adoptée le 11 décembre 1946 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Sur quoi, le ministre répondit que ce texte ne s'appliquait pas à une situation déterminée et qu'en outre, il ne s'agissait ni d'une « décision », ni d'une « recommandation », mais d'une « résolution »⁷¹.

En séance publique, M. Pierson (P.S.B.) devait faire bonne mesure de cet argument, en déclarant :

« Ce serait une erreur d'attribuer au mot "résolution" utilisé dans l'exposé des motifs de la loi d'approbation de la Convention sur le génocide, une portée excessive. J'ai sous les yeux le texte — je ne le qualifie pas — voté le 11 décembre 1946 à la 55^e séance plénière des Nations Unies. Le dispositif utilise quatre termes différents : "L'Assemblée générale, en conséquence, 1^o affirme..., 2^o invite..., 3^o recommande..., 4^o charge...". Il y a donc incontestablement dans ce texte, que l'on considère comme une "résolution" une recommandation et une décision, termes repris dans le 2^o de l'article de la loi de 1962⁷². »

En séance publique, M. Harmel analyse, de façon plus détaillée, la loi du 11 septembre 1962 :

« D'une part, l'article 2 indique quelles sont les circonstances limitatives dans lesquelles la conclusion d'un marché extérieur peut être empêchée ou entravée par le refus ou la limitation des licences; il s'agit d'empêcher qu'un contrat puisse se nouer et qu'une fabrication puisse être entamée. D'autre part, l'article 7 indique comment un marché, une fois conclu à l'abri d'une licence, c'est-à-dire avec l'autorisation du gouvernement, les fabrications étant en cours ou achevées, l'exécution dudit contrat peut néanmoins être exceptionnellement arrêtée par l'interdiction de livraison.

Il s'agit donc, dans les hypothèses de l'article 2 d'abord et de l'article 7 ensuite, d'un crescendo important dans les entraves mises au commerce. Il est évident que les conséquences commerciales de l'application de l'article 7, c'est-à-dire du retrait d'une licence antérieurement accordée, sont, comme l'a dit tout à l'heure un membre de notre assemblée, plus considérables que celles découlant d'un refus de licence (...). Je rappelle aussi au Sénat qu'informés par la Croix-Rouge internationale de la gravité de la situation qui provoque au Nigeria la profonde douleur du monde entier, nous avons refusé l'octroi de nouvelles licences de fournitures d'armes vers ce pays. Nous estimions être mal couverts

⁶⁹ *Ibidem*, p. 548.

⁷⁰ Loi d'approbation du 26 juin 1951 publiée au *M.B.* du 11 janvier 1952.

⁷¹ *A.P.*, Sénat, S.E. 1968, 18 juillet 1968, p. 548.

⁷² *Ibidem*, p. 552.

par l'article 2 de la loi de 1962, mais nous avons pris la décision politique en estimant que les industriels belges comprendraient cette situation (...). Quant à interdire ensuite la livraison relative à des contrats en cours et qui avaient été autorisés par le gouvernement belge, nous ne l'avons pas fait jusqu'au 11 juillet dernier, parce que nous ne nous sentions pas suffisamment couverts et que, selon des informations qui se sont révélées ensuite inexactes, nous croyions que les soldes des livraisons étaient minimes et qu'il ne fallait donc pas agir.

Mais lorsqu'il s'est agi le lendemain de constater que les soldes de livraisons étaient considérables, aussitôt que le gouvernement en a été averti, il a également bloqué ces livraisons. Mais il demande maintenant d'être couvert par un texte indiscutable (...).

Je désire toutefois préciser que ni l'article 2 ni l'article 7 ne prévoient l'hypothèse dans laquelle nous avons agi, au moins d'une façon explicite, et qu'il est clair pour le gouvernement (...) que les recommandations ou les décisions d'institutions internationales (...) sont, d'après les auteurs physiques de cette législation et d'après les services juridiques de différents départements, uniquement des recommandations ou des décisions internationales relatives à l'embargo sur le commerce et non pas des déclarations générales. D'autre part, il s'agit d'une réglementation déterminée des institutions internationales et non pas d'une convention générale ⁷³. »

Avec raison, M. Pierson conteste cette analyse :

« Il me paraît évident que l'article 7 de la loi du 11 septembre 1962 permettait au gouvernement de retirer une licence accordée sur base de l'article 2 et notamment de la troisième hypothèse visée par cet article.

L'honorable ministre nous a dit (...) que dans l'esprit du rédacteur de ce texte, quand il visait l'existence d'une recommandation ou d'une décision d'un organisme international, il entendait par là une recommandation ayant trait à une situation particulière, par exemple à une situation rhodésienne, katangaise, ou à un fait bien précis.

Messieurs, telle était peut-être l'intention des rédacteurs de ce texte, mais j'ai toujours appris que les principes généraux du droit ne permettent d'interpréter que les textes qui sont douteux. Or, le texte ici est absolument formel et n'est pas sujet à interprétation. Il dit : "... ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux". C'est là une expression absolument générale et, indépendamment de la volonté qui pouvait inspirer le fonctionnaire qui l'a rédigé, seul le texte que nous avons voté en 1962 fait la loi, et ce texte est absolument général.

Par conséquent, dès le moment où les Nations Unies ont adopté une recommandation relative au génocide en général, l'existence de cette recommandation qui ne vise pas un cas particulier de génocide, suffit pour permettre au gouvernement d'intervenir en vertu de l'article 7 ⁷⁴. »

Milite aussi en faveur de l'interprétation défendue par M. Pierson, l'exposé des motifs de la loi du 11 septembre 1962 où l'on peut lire :

« Il est nécessaire de recourir à cette solution extrême (la suspension ou le retrait des licences) en cas de tension internationale ⁷⁵. »

⁷³ *Ibidem*, p. 553.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 552.

⁷⁵ *Cf. supra*, p. 547.

De même, au cours de la discussion de la future loi de 1962 par le Sénat, le ministre des Affaires économiques et de l'Énergie, M. Spinoy, déclarait que l'article 7 donne au gouvernement le pouvoir d'intervenir « lorsque l'intérêt national est réellement en jeu »⁷⁶. Peut-on nier qu'il y avait en l'occurrence tension internationale ? Et l'intérêt national n'est-il pas en jeu quand on s'efforce d'éviter au pays de se rendre complice d'un génocide ? Sans doute répondra-t-on qu'en préparant et en votant cette loi, parlementaires et ministres avaient essentiellement à l'esprit des préoccupations économiques, mais, puisque la Belgique n'a pas cru indispensable de se doter d'une loi ou d'une réglementation spécifiquement adaptées au commerce des armements, on est bien forcé de raisonner par analogie.

Plusieurs sénateurs devaient émettre des vues semblables à celles développées par M. Pierson, notamment MM. Baert (V.U.), Ansiaux (P.L.P.), Henckaerts (P.S.C.), tous estimant le gouvernement suffisamment armé par la législation antérieure, néanmoins la Haute Assemblée adopta le projet amendé par la commission par 111 voix et 9 abstentions (7 F.D.F. - R.W., 1 com., 1 P.S.C.)⁷⁷. Ce nouveau texte reviendra le même jour devant la Chambre, qui le votera par 153 voix et 18 abstentions (11 F.D.F. - R.W., 4 com., 2 P.L.P., 1 P.S.C.)⁷⁸. Cette approbation massive du projet n'implique pas que le Parlement ait été convaincu par les explications du ministre, loin s'en faut. Les votes favorables signifièrent moins une approbation de la politique gouvernementale qu'un gage donné à l'opinion publique nationale ou internationale, afin de les convaincre que désormais l'envoi d'armes dans des conditions identiques se révélerait impossible.

III. LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE DU REGIME LEGAL

A. LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE

L'affaire des exportations d'armes vers le Nigeria avait révélé un certain nombre de carences dans la procédure administrative présidant au contrôle du commerce des armements. Certaines réformes y furent donc apportées et le ministre des Affaires étrangères s'en expliqua lorsqu'il répondit à l'interpellation que M. Outers lui adressa à la Chambre le 26 novembre 1968⁷⁹ :

« ... comme chacun le sait maintenant, plusieurs départements ministériels interviennent dans l'octroi des licences, dans la surveillance de ce qui serait un trafic d'armes, et dans le transport de celles-ci. Ce sont — et je n'en oublie pas — le ministère des Affaires économiques, le ministère des Communications,

⁷⁶ Cf. *supra*, p. 548.

⁷⁷ A.P., Sénat, S.E. 1968, 18 juillet 1968, p. 554.

⁷⁸ A.P., Chambre, S.E. 1968, 18 juillet 1968, pp. 16-17.

⁷⁹ A.P., Chambre, 1968-1969, 26 novembre 1968, pp. 20-26.

le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères, et, à l'intérieur du département des Affaires étrangères, plusieurs services sont "concernés".

En accord avec mes collègues intéressés et pour apporter à l'avenir une clarification des devoirs de tous les services et de tous les départements, un ensemble de mesures a été décidé, je le résume comme suit :

1) Les demandes de licences d'exportation ou de transit d'armes sont introduites auprès de l'Office central des contingents et licences à Bruxelles, qui dépend du ministère des Affaires économiques. Ceci était conforme à ce qui se passait précédemment.

2) Ces licences ne sont accordées par ledit Office que sur avis politique du ministère des Affaires étrangères. Au sein du département des Affaires étrangères, les services ont été réorganisés depuis le 15 juillet et j'ai décidé que les avis sur les octrois, les renouvellements ou les retraits de licences en matières d'armes seraient soumis à ma signature personnelle dans trois cas :

1. Lorsqu'il s'agira d'une livraison d'armes dans une zone conflictuelle;
2. Lorsque les demandes de livraison connaissent une augmentation anormale par rapport aux exercices antérieurs;
3. Lorsque les chefs des deux administrations en charge de ce problème, l'administration politique et l'administration du commerce dans mon département seraient, sur une livraison déterminée, d'un avis différent.

Voilà les trois cas dans lesquels j'estime que le ministre des Affaires étrangères doit porter personnellement la responsabilité de ces octrois ou de ces refus et sur lesquels la décision a été prise qu'aucune autorisation ne sera accordée sans que le ministre lui-même n'en ait pris la responsabilité.

3) Les avis positifs et les retraits de licence seront aussitôt communiqués par mon département aux ministères des Affaires économiques, des Communications et des Finances, afin que les transports éventuels par air, par eau, par chemin de fer ou par route puissent être autorisés ou refusés par les diverses administrations compétentes, compte tenu de l'avis du département des Affaires étrangères, qui a accordé ou retiré une licence.

Enfin,

4) Une coordination interministérielle est mise sur pied avec le département des Affaires économiques et l'O.C.C.L., afin de connaître l'état d'exécution des licences accordées.

Je n'ai aucune peine à déclarer à la Chambre que l'exécution des licences accordées généralement à plusieurs fournisseurs concurrents au moment où un contrat pouvait être noué avec l'étranger ne faisait pas l'objet, de la part des instances administratives, d'une vérification ultérieure, le contrat ayant été noué avec un seul des détenteurs de licence, deux ou trois autres licences n'avaient plus d'objet, mais n'étaient généralement pas restituées.

D'autre part, il n'y avait pas de procédure permettant de vérifier l'état d'exécution d'une licence à une date déterminée. C'est la raison pour laquelle cette coordination ministérielle est apparue nécessaire afin de connaître l'opportunité et les conséquences de l'application éventuelle de la loi du 19 juillet dernier, c'est-à-dire s'il y avait lieu ou non, à un moment déterminé, de retirer les licences qui avaient été accordées pour des motifs non couverts par la législation antérieure et que les Chambres ont dû récemment compléter. Voilà en ce qui concerne les procédures antérieures.

Il résulte de tout ceci que le ministère des Affaires étrangères prononce dans chaque cas un avis politique décisif quant à l'octroi ou au refus ou au retrait

d'une licence; cette décision de l'octroi ou du retrait d'une licence d'exportation ou de transit étant prise, cet octroi ou ce retrait commande l'autorisation de transport par n'importe quel moyen ou le refus de l'autorisation de transport, sans référence supplémentaire, quel que soit le moyen de transport, au département des Affaires étrangères⁸⁰. »

Dans sa dernière phrase, le ministre des Affaires étrangères répond à une objection que lui avait adressée M. Outers au cours de la discussion par la Chambre de la loi du 19 juillet 1968. M. Outers avait prétendu, à ce moment, que le ministre aurait pu empêcher l'envol du Boeing chargé d'armes qui devait s'écraser au Nigeria. En effet, il s'agissait d'un « transport à la demande », et celui-ci devait faire l'objet d'une autorisation spéciale et préalable, en application des articles 95 et suivants de l'arrêté royal du 15 mars 1954, et en exécution de la loi du 27 juin 1937. Cette autorisation devait être donnée par le ministre des Communications, mais ce dernier ne portant aucune responsabilité en la matière, puisqu'il s'agit d'un département technique, il appartenait au ministre des Affaires étrangères d'assumer cette responsabilité politique. Cet envoi constituant un transport d'armes devait, en outre, comme tel, faire l'objet d'une autre autorisation spéciale en application de l'article 35 de la Convention de Chicago et de l'article 101 de l'arrêté royal du 15 mars 1954. M. Outers concluait que la licence ne conférant absolument aucun droit au transport, le gouvernement avait disposé de deux moyens juridiques pour empêcher l'envoi d'armes incriminé et respecter ainsi les engagements pris devant le Parlement⁸¹.

Le député Outers reprit cet argument au cours de l'interpellation du 26 novembre 1968, mais le ministre des Affaires étrangères contesta cette interprétation en faisant valoir qu'aux yeux du gouvernement, l'octroi de la licence de transit ou d'exportation implique l'autorisation politique de transport des fabrications autorisées, il expliqua :

« On pourrait d'ailleurs difficilement concevoir qu'un gouvernement, estimant que les conditions politiques en sont réunies, accorde d'une main une autorisation d'exportation d'armes et interdise de l'autre le transport de ces mêmes fournitures vers la destination prévue par la licence d'exportation⁸². »

Résumons en quelques mots la procédure administrative d'octroi des licences. Les demandes introduites auprès de l'Office central des contingents et licences sont d'abord examinées par le ministère des Affaires économiques à la lumière des nécessités de l'économie belge et dans le cadre général du commerce extérieur. Elles sont transmises ensuite au ministère des Affaires étrangères où la direction générale des relations extérieures les étudie au regard des données économiques internationales, tandis que la direction générale de la politique veille à l'application des principes définis par le ministre des Affaires étrangères⁸³. Dans la

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 23-24.

⁸¹ *A.P.*, Chambre, S.E. 1968, 17 juillet 1968, pp. 33-34.

⁸² *A.P.*, Chambre, 1968-1969, 26 novembre 1968, p. 23.

⁸³ *Cf. supra*, p. 565.

pratique courante, on constate que le contrôle se révèle plus strict pour les licences d'exportation que pour les licences de transit. En effet, les premières engagent directement la responsabilité de l'Etat belge. En ce qui concerne les secondes, le gouvernement belge ne s'estime pas directement engagé, car il s'agit d'opérations couvertes dès l'origine par une licence étrangère; d'autre part, pour des raisons politiques évidentes, la Belgique éprouve une certaine réticence à faire obstacle à des exportations étrangères transitant par son territoire, la crainte de mesures de rétorsion n'est pas étrangère à ces préoccupations. Enfin, ajoutons que les licences sont très rarement accordées pour les opérations d'import-export qui consistent à importer des armes étrangères en Belgique pour les exporter ensuite.

B. QUELQUES EXEMPLES DE LIMITATIONS APPORTEES AU COMMERCE DES ARMEMENTS

Les exportations d'armement ne sont destinées qu'à des gouvernements. Cette première limitation ne figure dans aucun texte légal, il s'agit donc d'une décision politique réaffirmée à plus d'une reprise par le ministre des Affaires étrangères⁸⁴.

Nous avons vu aussi que le gouvernement pouvait interdire les exportations d'armements vers certains pays, soit de son propre chef, soit à la suite d'une décision ou recommandation émanant d'une organisation internationale. Son intervention peut être très discrète, puisqu'il suffit d'opposer un refus aux demandes de licences. C'est pourquoi, bien souvent, nous n'avons connaissance de pareille décision qu'à la suite des réponses adressées par les ministres compétents aux questions écrites ou orales des parlementaires.

1) *Afrique du Sud.*

Le 5 janvier 1963, en réponse à M. Glinne (P.S.B.) qui s'inquiétait de la fourniture d'armes belges au gouvernement sud-africain, en contradiction avec des décisions prises par des organisations internationales, le ministre des Affaires étrangères répondait par une simple affirmation de principe :

« ... qu'il n'était pas d'usage pour les gouvernements de divulguer des informations sur les armes fournies à des Etats étrangers.

Je voudrais cependant donner l'assurance que les licences d'exportations requises, quel que soit le pays de destination, ne sont visées par mon département que lorsque celui-ci a acquis la conviction que de telles livraisons ne peuvent avoir de conséquences internationales fâcheuses ou qu'elles ne sont pas contraires à des décisions régulièrement prises par les instances internationales compétentes⁸⁵. »

⁸⁴ Voy. notamment la réponse adressée par M. Harmel au député De Kersmaecker (P.S.C.) le 22 janvier 1970, *A.P.*, Chambre, 1969-1970, 22 janvier 1970, p. 33.

⁸⁵ *Bull. Q.R.*, Chambre, 1962-1963, n° 8, 15 janvier 1963.

Au cours de la discussion, en commission sénatoriale, du budget du ministère des Affaires étrangères pour l'année 1965, un commissaire demanda au ministre qu'elle était l'attitude de la Belgique à l'égard de la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud. De la réponse du ministre des Affaires étrangères, nous extrayons le passage suivant :

« La Belgique a appliqué les résolutions du Conseil de sécurité du 7 août et du 4 décembre 1963 qui demandaient aux Etats membres des Nations Unies de mettre fin à la vente et à l'expédition d'armes vers l'Afrique du Sud, ainsi qu'à la vente et à l'expédition d'équipement et de matériel destinés à la fabrication d'armes et de munitions⁸⁶. »

En octobre 1966, la commission économique et sociale de l'Assemblée générale des Nations Unies approuvait, par 82 voix contre 2 et 18 abstentions, une résolution condamnant la discrimination raciale et demandant à toutes les nations d'imposer des sanctions économiques et diplomatiques à l'encontre de l'Afrique du Sud, ainsi qu'un embargo sur les armes destinées à ce pays. A une question de M. Glinne concernant les raisons de l'abstention belge au cours de ce vote, le ministre répond, en novembre 1966 :

« La Belgique condamne sans réserve toutes les violations des Droits de l'homme et la politique d'apartheid. Elle applique scrupuleusement la résolution du Conseil de sécurité relative à l'embargo sur les livraisons d'armes à la République sud-africaine.

Néanmoins, la délégation belge n'a pu voter en faveur du projet de résolution dont il s'agit, étant donné notamment que l'application de sanctions économiques et diplomatiques relève de la compétence du Conseil de sécurité⁸⁷. »

Quelques temps plus tard, M. Glinne demande des précisions supplémentaires. Il se réfère à la décision du gouvernement des Etats-Unis de refuser la vente à la firme Dassault de moteurs et pièces de fabrication américaine, qui auraient permis à l'entreprise française de fournir des avions de transport à réaction à l'Afrique du Sud. En conséquence, M. Glinne demande :

« ... Si l'adhésion de la Belgique à l'embargo sur les envois d'armes à l'Union sud-africaine couvre un domaine équivalent à celui qui concerne les récentes décisions du gouvernement des Etats-Unis. »

Le ministre des Affaires étrangères se borne à répondre :

« Ainsi que l'honorable Membre le sait, le Conseil de sécurité a, au cours de l'année 1963, adopté deux résolutions concernant le conflit racial en Afrique du Sud.

L'une, celle du 7 août, demande à tous les Etats de mettre fin immédiatement à la vente et à l'expédition d'armes, de munitions de tous types ainsi que de véhicules militaires à l'Afrique du Sud; l'autre, celle du 4 décembre, de mettre fin immédiatement à la vente et à l'expédition d'équipements et de matériels

⁸⁶ *D.P.*, Sénat, 1964-1965, n° 143, rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Moreau de Melen, pp. 51-52.

⁸⁷ *Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 43.

destinés à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions en Afrique du Sud.

En conformité avec les dispositions de ces résolutions, mon département refuse d'octroyer un visa à l'expédition de fournitures correspondant aux dites livraisons...⁸⁸ »

Le 27 juin 1967, à la Chambre, en réponse à une interpellation de M. Glinne « concernant les relations de la Belgique avec les régimes oppressifs d'Afrique méridionale », le ministre des Affaires étrangères affirme à nouveau son respect scrupuleux de l'embargo sur les armes et les munitions⁸⁹.

Mais M. Glinne fait observer :

« Quelque temps avant l'embargo sur les exportations d'armes, la Fabrique nationale de Herstal a conclu avec le gouvernement de Pretoria, un accord de type privé, à propos duquel le gouvernement a donc pu se déclarer impuissant.

Or, la fabrication sur place de certaines armes, sous licence de la Fabrique nationale, constitue un élément important de l'équipement militaire de l'Afrique du Sud⁹⁰. »

Le 19 décembre 1967, M. Glinne revient sur ce dernier problème; il demande au ministre des Affaires étrangères :

« Est-il exact que l'accord privé aux termes duquel la Fabrique nationale d'armes de Herstal et le gouvernement de Pretoria ont organisé la production en Afrique du Sud du fusil FN, aurait été récemment étendu ? »

Après avoir répété que la Belgique applique strictement les résolutions adoptées en 1963 par le Conseil de sécurité, le ministre indique seulement :

« A ma connaissance, l'accord privé par lequel la Fabrique nationale d'armes de guerre a cédé, il y a de nombreuses années, une licence de fabrication à l'Afrique du Sud, n'a pas été étendu⁹¹. »

2) Portugal.

Le 9 août 1963, M. Glinne (P.S.B.) demande au ministre des Affaires étrangères quelles conséquences pratiques le gouvernement belge tire de la résolution S/5380 adoptée le 31 juillet précédent par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans le point 6 de ce texte, le Conseil de sécurité :

« Prie tous les Etats de cesser immédiatement d'apporter au gouvernement portugais toute assistance lui permettant de poursuivre la répression contre les

⁸⁸ Bull. Q.R., Chambre, 1966-1967, n° 3, 13 décembre 1966.

⁸⁹ A.P., Chambre, 1966-1967, 27 juin 1967, pp. 5-10.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Bull. Q.R., Chambre, 1967-1968, n° 6, 16 janvier 1968. Sur l'application des sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud, voir aussi : Document des Nations Unies A/AC.115/L.143, Résumé des communications envoyées par des Etats au sujet de la politique d'apartheid du gouvernement de la République sud-africaine, 13 juillet 1965, p. 7 (avec renvoi aux documents S/5438; S/5658/Add.1; A/5825; S/6073; S/5913/Add.1; S/6210; S/6210/Add.1); voy. aussi PIERSON-MATHY, P., « L'action des Nations Unies contre l'apartheid », R.B.D.I., 1970 (I), 1970 (II) et 1971 (I).

populations des territoires qu'il administre et de prendre toutes mesures pour empêcher la vente et la fourniture, à cette fin, d'armes et d'équipements militaires au gouvernement portugais. »

Le ministre des Affaires étrangères répond :

« Telle qu'elle a été adoptée par le Conseil de sécurité, cette résolution n'a pas de force contraignante. En tout état de cause, le gouvernement belge est très attentif aux termes du dispositif 6 de la résolution et se donne pour ligne de conduite d'agir avec la plus extrême prudence dans la fourniture au gouvernement portugais d'armes qui pourraient être utilisées dans un but de répression contre les populations des territoires portugais en Afrique⁹². »

Le 17 mars 1964, M. Glinne interroge le ministre des Affaires étrangères sur l'organisation en Belgique d'un trafic d'armes destinées aux provinces portugaises d'Afrique; le ministre répond :

« ... les exportations sont soumises à l'octroi d'une licence; la validation desdites licences est contrôlée par nos services, qui veillent au respect des résolutions du Conseil de sécurité en la matière, conformément aux engagements pris envers le Secrétaire général des Nations Unies. Tout trafic frauduleux est de la compétence des autorités judiciaires; pour sa part, mon département n'a reçu aucune information au sujet d'un trafic à destination des territoires visés par les diverses résolutions du Conseil de sécurité⁹³. »

Le 27 juin 1967, M. Glinne interpelle le ministre des Affaires étrangères sur « les relations de la Belgique avec les régimes oppressifs d'Afrique méridionale », et il l'interroge sur « le problème de l'approvisionnement éventuel des forces portugaises d'Afrique en moyens d'actions militaires fournis dans le cadre de l'Alliance Atlantique, par les partenaires les plus importants de celle-ci ».

Le ministre répond :

« Il y a lieu de noter que, conformément à une résolution du Conseil de sécurité de juillet 1963, le gouvernement belge a pris des mesures afin d'empêcher la fourniture au gouvernement portugais d'armes et d'équipements militaires qui pourraient être utilisés dans un but de répression contre les populations des territoires portugais.

Les mêmes mesures ont été ultérieurement appliquées à la vente et à la livraison de l'équipement et de matériaux destinés à la fabrication et à l'entretien d'armes et de munitions, et ce à la suite de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité, le 23 novembre 1965⁹⁴. »

3) *Rhodésie.*

Le 3 décembre 1965, M. Glinne demande au ministre des Affaires étrangères quelle attitude la Belgique a prise à l'égard de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 20 novembre 1965, concernant la Rhodésie. En effet, par le point 8 de ce texte, le Conseil :

⁹² *Bull. Q.R.*, Chambre, 1962-1963, n° 40, 17 septembre 1963.

⁹³ *Bull. Q.R.*, Chambre, 1963-1964, n° 23, 5 mai 1964.

⁹⁴ *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 27 juin 1967, pp. 5-10.

« *Prie* tous les Etats de s'abstenir de toute action qui aiderait et encouragerait le régime illégal et, en particulier, de s'abstenir de lui fournir des armes, de l'équipement et du matériel militaire, et de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud, notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers. »

Le 28 décembre 1965, le ministre répond que dès le 10 du même mois, après consultation de ses partenaires du Benelux, le gouvernement belge a décidé :

- a) de mettre sous licence toutes les opérations commerciales avec la Rhodésie tant à l'exportation qu'à l'importation.
- b) de refuser l'octroi de licences d'exportation pour les armes, munitions, matériel de guerre et produits pétroliers à destination de la Rhodésie...⁹⁵ »

Les arrêtés soumettant à licence l'importation ou l'exportation de produits en provenance ou à destination de la Rhodésie ont été pris, en effet, le 24 décembre 1965⁹⁶.

M. Glinne demandera encore au ministre de s'expliquer sur une déclaration du mouvement de libération rhodésien Z.A.N.U. (Zimbabwe African National Union), accusant la Belgique de fournir des armes au gouvernement illégal de M. Smith; il l'interrogera aussi sur les informations selon lesquelles les armes belges parvenues en Rhodésie proviendraient de livraisons faites par la Belgique au Portugal, et il le questionnera sur les rumeurs faisant état de l'existence en Belgique d'un commerce d'armes irrégulier. Le ministre oppose un démenti formel aux déclarations émanant de Z.A.N.U. Il estime que la surveillance fort stricte dont fait l'objet, en Belgique, le commerce des armements, réduit à peu de chose les possibilités de fraude. Enfin, il affirme tout ignorer des livraisons à la Rhodésie d'armes belges vendues au Portugal⁹⁷.

Le 17 décembre 1966, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte, à l'égard de la Rhodésie, une nouvelle résolution où, notamment il

« *Décide* que tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront :

...

- d) Toutes activités de leurs ressortissants sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour but de favoriser la vente ou l'expédition à destination de la Rhodésie du Sud d'armes, de munitions de tous types, d'aéronefs militaires, de véhicules militaires, et d'équipements et de matériels pour la fabrication et l'entretien d'armes et de munitions en Rhodésie du Sud. »

Le 27 juin 1967, en réponse aux questions posées par M. Glinne dans son interpellation sur « les relations de la Belgique avec les régimes oppressifs d'Afrique méridionale », le ministre des Affaires étrangères affirmera que la Belgique applique strictement les sanctions décidées par le Conseil de sécurité⁹⁸.

⁹⁵ *Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 5, 28 décembre 1965.

⁹⁶ *M.B.*, 29 décembre 1965, pp. 13438-9.

⁹⁷ *Bull. Q.R.*, Chambre, 1965-1966, n° 32, 16 août 1966.

⁹⁸ *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 27 juin 1967, pp. 5-10.

C'est ce qui ressort aussi de diverses lettres adressées au Secrétaire général des Nations Unies par le représentant permanent de la Belgique⁹⁹.

4) *Nigeria*.

La loi du 19 juillet 1968 reçut une application immédiate dans l'arrêté ministériel du 20 juillet 1968 dont l'article premier prescrit :

« Sont retirées les licences d'exportation et de transit, indiquant comme pays de destination le Nigeria, et relatives aux produits relevant du chapitre 93 (armes et munitions) du tarif des droits d'entrée¹⁰⁰. »

La rédaction même de cet article provoque certaines questions. Si un gouvernement tiers consent à servir d'intermédiaire entre l'exportateur belge et le Nigeria, la Belgique acceptera-t-elle ce subterfuge ? La licence, en effet, n'indiquera pas « comme pays de destination le Nigeria ». Le problème ne se limite d'ailleurs pas à ce seul Etat, et nous devons nous poser la question de savoir si la Belgique se préoccupe de la destination ultime de ses envois d'armements. On sait, par exemple, qu'elle continue à livrer des armes au Portugal¹⁰¹. Comment peut-elle s'assurer — et le fait-elle ? — que celles-ci ne sont pas utilisées par Lisbonne dans sa politique de répression des mouvements de libération ? Le sénateur Vanhaegendoren (V.U.) s'est soucié de ce problème par la voie du *Bulletin des Questions et Réponses* :

« J'apprends que certains pays disposent d'une législation qui impose, avant tout octroi de licences d'exportation d'armes, le contrôle non seulement de la destination, mais aussi des destinations ultérieures des armes et munitions.

Je crois que pareille loi n'existe pas en Belgique.

Puis-je savoir (...) si le gouvernement prend des mesures pour éviter que des armes exportées vers un pays n'y transitent vers une autre destination ?

Quelles seraient ces mesures ?¹⁰² »

Le ministre a répondu :

« Le gouvernement belge peut, lorsqu'il le désire, exiger de l'importateur une attestation certifiant que les armes ou les munitions livrées seront bien utilisées dans le pays de destination et ne seront pas réexportées. Le gouvernement belge peut faire procéder à des enquêtes par ses ambassades.

Si une enquête devait faire apparaître que les armes et munitions avaient été détournées de leur destination, le gouvernement belge en tirerait les conséquences à l'occasion de nouvelles demandes de licences¹⁰³. »

⁹⁹ Documents des Nations Unies *A/6231 et S/7052* du 30 novembre 1965; *A/6271 et S/7161* du 23 février 1966; *S/7750* du 15 février 1967; *S/7857* du 18 avril 1967.

¹⁰⁰ *M.B.*, 23 juillet 1968, p. 7761.

¹⁰¹ *Cf. supra*, p. 569.

¹⁰² *Bull. Q.R.*, Sénat, 1969-1970, n° 23, 24 mars 1970.

¹⁰³ *Idem*.

Ayant demandé des précisions complémentaires dans une question ultérieure, M. Vanhaegendoren obtint la réponse suivante :

« J'attire l'attention de l'honorable membre sur le fait que l'engagement de non-réexportation est exigé non d'un commerçant, mais bien du gouvernement étranger. Le gouvernement belge estime que l'attestation du gouvernement du pays destinataire constitue une garantie réelle.

Au cas où malgré cette attestation, le gouvernement belge craindrait un détournement de trafic, il lui est loisible de procéder à une enquête par la voie diplomatique. Il interrompra évidemment les livraisons si les termes du contrat ne sont pas respectés. La loi belge permet en effet d'annuler les licences accordées¹⁰⁴. »

Nous sommes assez sceptique sur l'efficacité d'une enquête menée par la voie diplomatique. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir dans quelles circonstances et combien de fois le ministre des Affaires étrangères a demandé pareille investigation à ses services. Quant à l'attestation du gouvernement du pays destinataire, nous pouvons difficilement croire qu'elle constitue souvent une garantie réelle. En fait, la seule mesure efficace consisterait à interdire les exportations d'armes dès que peut naître un soupçon sur leur destination ultime. Nous aimerions être persuadé qu'une telle attitude de prudence — ou de bonne foi — a toujours été adoptée par la Belgique.

C. LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Lorsque par la voie du *Bulletin des Questions et Réponses* ou au cours de débats parlementaires, députés ou sénateurs, s'informent auprès du ministre des Affaires étrangères des quantités d'armes expédiées à destination de tel ou tel pays, ils se heurtent à la politique du silence.

Ainsi, le 23 juillet 1968, en réponse à une question du sénateur L. De Clercq (P.S.C.), le ministre des Affaires étrangères indiquait :

« En ce qui concerne la nature et les quantités d'armes et de munitions qui ont été livrées par notre industrie d'armement au gouvernement du Nigeria, je crois devoir rappeler à l'honorable membre qu'il n'est pas d'usage de donner des informations sur les expéditions d'armes et de munitions fournies à des Etats étrangers¹⁰⁵. »

De même, au cours de son interpellation du 26 novembre 1968, M. Outers insista pour savoir si vraiment quarante « Boeings » s'étaient envolés de Belgique en emportant douze cents tonnes d'armes à destination du Nigeria. Le ministre des Affaires étrangères se borna à répondre :

« Je ne l'affirme pas; je ne le conteste pas¹⁰⁶. »

¹⁰⁴ *Bull. Q.R.*, Sénat, 1969-1970, n° 28, 22 avril 1970.

¹⁰⁵ *Bull. Q.R.*, Sénat, S.E. 1968, n° 5, 23 juillet 1968.

¹⁰⁶ *A.P.*, Chambre, 1968-1969, 26 novembre 1968, p. 26.

M. Piron (P.L.P.) fustigea cette attitude en y voyant un refus d'éclairer le Parlement¹⁰⁷. Il faut d'ailleurs constater, comme l'avait fait M. C. De Clercq (P.S.C.) au Sénat, le 16 juillet 1968, que sans l'accident survenu au Boeing de la Sabena à proximité de Lagos, l'opinion publique et le Parlement belges auraient continué à ignorer la part importante prise par la Belgique dans l'approvisionnement en armes du Nigeria¹⁰⁸.

Si le contrôle parlementaire se révèle souvent difficile en matière de relations extérieures, il l'est particulièrement sur le point précis des exportations d'armes. L'Exécutif se montre, dans ce domaine, extrêmement avare d'informations et les diverses publications officielles, si prolixes sur toutes les autres branches du commerce extérieur, se limitent à des ordres de grandeur assez vagues dès qu'il s'agit des armements. On comprend aisément les raisons politiques ou stratégiques qui imposent au gouvernement une certaine réserve, mais de là à admettre que celle-ci entraîne une quasi-suppression du contrôle parlementaire, il y a une marge qu'il nous paraît difficile de franchir. En cette matière comme en toute autre, le Parlement a droit à un minimum d'information. On peut très bien concevoir que celle-ci se donne au niveau des commissions des Affaires étrangères, mais sur quoi devrait-elle porter ? Il nous semble que les commissions devraient au moins connaître la liste des Etats étrangers qui achètent des armes belges et le montant de leurs commandes. Qu'on le veuille ou non, fournir des armes à un gouvernement équivaut à approuver sa politique extérieure ou intérieure, sinon à s'en rendre complice, puisque cela consiste à lui livrer les moyens de la mener.

Il est dès lors indispensable que les parlementaires sachent avec certitude si la Belgique fournit des armements à tel gouvernement par trop agressif à l'égard de ses voisins ou à tel autre particulièrement autoritaire et soucieux de réprimer tout mouvement d'émancipation à l'intérieur de ses frontières. Cette matière est trop importante et engage trop la responsabilité de la Belgique sur le plan international pour qu'une sorte de blanc-seing soit accordé à l'Exécutif.

D. UNE PROPOSITION DE REFORME

Le 11 décembre 1968, six sénateurs de la Volksunie déposaient sur le bureau de la Haute Assemblée une proposition de loi tendant à faire de la production et du commerce des armements un monopole d'Etat¹⁰⁹. La disposition essentielle en était l'article 6 ainsi rédigé :

« La production industrielle, le commerce de gros et de stockage d'armes et de munitions de guerre (...) sont réservés à l'Etat.

¹⁰⁷ *A.P.*, Chambre, 1968-1969, 29 novembre 1968, p. 4.

¹⁰⁸ *A.P.*, Sénat, S.E. 1968, 16 juillet 1968, pp. 461-462.

¹⁰⁹ *D.P.*, Sénat, 1968-1969, n° 76, 11 décembre 1968.

Le transport d'armes et de munitions de guerre n'est autorisé que sur ordre de l'Etat... »

Selon l'article 13, devait être créé un haut commissariat chargé d'assurer pour le compte de l'Etat la gestion de la production industrielle et du commerce de gros des armes et des munitions. L'article 17 obligeait ce haut commissariat à publier chaque année un rapport général sur ses activités.

Dans les développements de leur proposition, les auteurs soulignent combien il est indispensable pour un Etat de mettre ses conditions de production et de vente d'armement à d'autres pays en concordance avec sa politique étrangère, toutefois ce but ne peut être atteint si le gouvernement ne prend en main ces activités pour en assumer la responsabilité ultime. En effet, continuent les auteurs, il est illusoire de croire à la possibilité d'imposer un contrôle absolu à des industries privées qui constituent une puissance financière considérable et trouvent dans des bénéfices plantureux les moyens de tourner les mesures et les limitations qu'on voudrait leur imposer. Outre des raisons de sécurité intérieure, militent dans le même sens des arguments économiques et sociaux; en effet, la presque totalité de l'industrie privée d'armes et de munitions se trouve sous le régime des monopoles qui dominent le marché et imposent leurs prix, même aux pouvoirs publics.

« Comment, demandent les auteurs, empêcher que les adjudicataires s'entendent entre eux ? Comment empêcher que des sociétés ou entreprises jumelées, fournissant des matières premières, portent en compte celles-ci à un prix artificiellement surfait ?¹¹⁰. »

Cette proposition n'a pas été suivie d'effets jusqu'à ce jour et, dans le contexte politique actuel, il semble illusoire d'en espérer à brève échéance. Pourtant, comme le font remarquer les auteurs de ce texte :

« Il ne faut pas nécessairement être partisan de la nationalisation de certaines branches de l'économie pour être favorable, pour des motifs humanitaires, à l'instauration d'un monopole d'Etat dans le domaine de la production et du commerce des armes et munitions de guerre¹¹¹. »

*
**

L'affaire des envois d'armes au Nigeria a bien mis en lumière les défauts du régime juridique belge en matière de commerce des armements. Ceux-ci tiennent, d'une part, à l'absence de règles spécifiques destinées à régir cette matière, d'autre part, à la quasi-impossibilité où se trouve le pouvoir législatif de contrôler les actes de l'Exécutif.

En matière de contrôle parlementaire, le ministre des Affaires étrangères annonçait, à la Chambre, au cours d'une interpellation de M. Moulin, le

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 2.

12 décembre 1968, qu'il avait pris la décision de s'entretenir de cette question avec les présidents des deux assemblées parlementaires car, disait-il, il ne désirait pas « priver le Parlement de son droit d'être informé »¹¹². Il serait souhaitable que ces entretiens aboutissent rapidement.

L'absence d'une législation spécialement destinée à régir cette matière est à l'évidence regrettable. Il est clair que les raisons susceptibles d'inciter un Etat à prendre des mesures dans ce domaine sont souvent étrangères aux motifs le conduisant à intervenir dans toute autre activité : on ne régit pas le commerce des armements comme celui de la pomme de terre. Faute d'avoir admis cette évidence, le gouvernement belge devait quelque jour se trouver en porte-à-faux dans une situation déterminée. On aurait pu croire qu'il déciderait alors de combler le vide législatif; il a préféré amender tant bien que mal la législation existante. Cette solution ne peut se révéler satisfaisante. Le commerce des armements reste régi par des textes inadéquats, car ils ont été conçus essentiellement en fonction de facteurs économiques. Sans doute ces derniers ne sont-ils pas négligeables, mais ils ne constituent qu'un aspect du problème. La législation actuelle devrait donc, pour le moins, être complétée.

D'une part, il conviendrait de prohiber, par voie législative, les exportations d'armements vers des Etats qui adoptent une attitude agressive sur le plan international ou qui se caractérisent par un régime oppressif ou bien encore qui font l'objet de sanctions de la part d'organisations internationales. Une loi consacrant ce principe général obligerait l'exécutif à rendre des comptes au Parlement et elle contraindrait ce dernier à prendre clairement ses responsabilités devant un certain nombre de cas d'espèces. Elle renforcerait aussi la position du ministre des Affaires étrangères devant d'éventuelles sollicitations venues de l'intérieur ou des pressions émanant de l'étranger. Ceci nous paraît un minimum; personnellement nous serions partisan de solutions beaucoup plus draconiennes, mais il semble fort irréaliste de les espérer dans la situation actuelle.

D'autre part, il faudrait s'entendre sur ce que l'on désigne par « armements », car il règne à cet égard une certaine ambiguïté. En effet, le 12 février 1970, au cours de la discussion de son budget, le ministre des Affaires étrangères déclarait à la Chambre que la Belgique avait exporté des armements, en 1969, à concurrence de 1,8 milliard de francs¹¹³. Or, quelques mois plus tôt, le ministre des Affaires économiques avait donné le chiffre de cinq milliards¹¹⁴. Cette contradiction tient sans doute à l'acception différente dans laquelle les deux ministres ont respectivement entendu le terme « armement ». Le ministre des Affaires étrangères désignait par là le matériel de guerre *stricto sensu*, c'est-à-dire essentiellement les armes et leurs munitions, tandis que son collègue accordait

¹¹² A.P., Chambre, 1968-1969, n° 4, 12 décembre 1968.

¹¹³ A.P., Chambre, 1969-1970, 12 février 1970.

¹¹⁴ Bull. Q.R., 1968-1969, 12 février 1969, n° 13.

à cette expression une signification beaucoup plus large ainsi qu'on peut en juger :

« Les productions destinées à la défense couvrent, en fait, tous les secteurs industriels; cependant on limite généralement l'industrie d'armement à la production de matériels majeurs destinés aux forces aériennes, navales et terrestres, ainsi qu'aux travaux et fournitures d'infrastructure de la défense nationale ou des pays de l'O.T.A.N., tels que notamment les aérodromes, les pipe-lines, les stations de pompages, etc.

Les secteurs principaux envisagés sont notamment :

- l'industrie aéronautique : moteurs, cellules, équipements de bord et équipements au sol;
- l'industrie électronique et en particulier : les systèmes de détection et de défense téléguidée, les télécommunications, le matériel de surveillance, le matériel de sécurité, le matériel de santé, le matériel de traitement des informations, d'automatisation et de régulation;
- les constructions électriques, électromécaniques et électrothermiques;
- les chantiers navals;
- l'industrie des véhicules de tous genres;
- les fabrications d'armes et de munitions conventionnelles;
- les entreprises de génie civil;
- les constructions métalliques et mécaniques ¹¹⁵.

Ainsi que le prouve cette réponse du ministre des Affaires économiques, une législation rationnelle et efficace devrait s'appliquer à une gamme de produits sensiblement plus large que celle recouverte par le vocable « armement » pris dans son acception courante.

On peut regretter que le commerce des armements ne constitue pas un problème qui, à quelques exceptions près, retienne grandement l'attention de nos parlementaires. Sans doute, à l'époque des livraisons d'armes au Nigeria, l'émotion fut-elle générale, mais, quelques mois plus tard, au moment de l'interpellation de M. Outers, on était déjà retombé dans la routine parlementaire et, à l'issue de la discussion, le vote eut lieu majorité contre opposition.