

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 178.019 du 18 décembre 2007

A. 141.222/V-1688

En cause :

**1. L'UNION DES FABRICANTS D'ARMES
DE CHASSE ET DE SPORT**, en abrégé **U.F.A.**,
union professionnelle,

2. la S.A. VERREES & Co,

ayant élu domicile chez
Mes Roger LALLEMAND et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

1. la Région flamande, représentée
par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me Hans-Kristof CAREME, avocat,
Industrieweg 4/1
3001 Heverlee,

2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,

3. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant toutes deux élu domicile chez
Me Jean-François ROMAIN, avocat,
avenue Louise 493, bte 8
1050 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 septembre 2003 par L'UNION DES
FABRICANTS D'ARMES DE CHASSE ET DE SPORT, en abrégé U.F.A., union
professionnelle, et la S.A. VERREES & Co qui demandent l'annulation de :

- l'arrêté royal du 16 mai 2003 relatif à la licence visée à l'article 10 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente;
- l'arrêté royal du 2 avril 2003 modifiant l'arrêté royal du 8 mars 1993 réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente;

Vu l'arrêt n° 128.379 du 20 février 2004 rejetant la demande de suspension de l'exécution des arrêtés royaux précités;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 26 mars 2004 par la seconde partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base des articles 15ter de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat et 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et des 2^{ème} et 3^{ème} parties adverses;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 novembre 2007 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, premier président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SOHIER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me H.-K. CAREME, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et Me D. HOLZAPFEL, loco Me J.-F. ROMAIN, avocat, comparaisant pour les deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. EN FAIT.

Considérant que les faits utiles de la cause ont été exposés dans l'arrêt n/ 128.379 du 20 février 2004; qu'il y est fait référence;

II. EN DROIT.

A. Désistement

Considérant que par lettre du 25 mars 2004 enregistrée au greffe du Conseil d'Etat en date du 29 mars 2004 la première requérante a renoncé à poursuivre la procédure au fond et la seconde requérante a déclaré vouloir poursuivre celle-ci; que la première requérante est dès lors présumée se désister de son recours;

B. Recevabilité

Considérant que la Région flamande, première partie adverse, dénie à la S.A. VERREES & Co, seconde partie requérante, l'intérêt requis pour agir devant le Conseil d'Etat au motif qu'elle n'aurait pas demandé de licence provisoire comme l'article 7 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 relatif à la licence visée à l'article 10 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente le lui permettait; que les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, deuxième et troisième parties adverses, soulèvent la même exception en ajoutant que la carence de la seconde partie requérante peut être qualifiée de fautive et que les considérations qui valaient pour le recours en suspension pourraient s'appliquer à celui en annulation pour apprécier l'intérêt à agir;

Considérant qu'interpréter l'article 7 précité en ce sens que le Roi aurait été habilité à prévoir un système empêchant, pour l'avenir, les personnes exerçant une activité nouvelle soumise à licence de demander une licence au-delà du délai de deux mois ou interdisant la délivrance d'une licence aux personnes n'ayant pas fait de demande de licence provisoire ne trouve aucun appui dans les lois des 25 et 26 mars 2003 ni dans leurs travaux préparatoires; qu'au contraire, l'on peut lire ce qui suit dans le rapport au Roi, précédant l'arrêté royal du 16 mai 2003 précité :

" Quiconque exerce dès à présent des activités d'exportation peut bénéficier d'une mesure transitoire qui consiste en l'obligation pour les intéressés de demander immédiatement la nouvelle licence pour recevoir en attendant une licence provisoire valable tant que l'on ne s'est pas prononcé sur le fond de leur demande. Ainsi, ils peuvent poursuivre leurs activités jusqu'à ce que la licence proprement dite soit délivrée ou jusqu'à ce qu'elle soit refusée par décision motivée.
Pour pouvoir bénéficier de la mesure transitoire, il suffit de produire la preuve que, au cours des deux années précédentes, on a déjà exercé des activités visées par la loi. Cette preuve peut consister, par exemple, en une licence d'exportation du SPF Economie, des factures ou d'autres documents officiels".

que la circonstance que l'arrêt rejetant la demande de suspension a, pour l'appréciation du risque de préjudice grave difficilement réparable, considéré qu'en ne demandant pas une licence provisoire, la seconde requérante était à l'origine du préjudice argué n'emporte pas, au contentieux de l'annulation, l'absence d'intérêt à agir; qu'enfin, le Conseil d'Etat est sans compétence pour se prononcer sur l'existence d'une faute dans le chef de la seconde requérante consistant à ne pas avoir sollicité de licence provisoire; que l'exception soulevée par les parties adverses n'est pas accueillie;

Considérant que l'auditeur-rapporteur soulève d'office une exception tirée de ce que la seconde requérante n'aurait pas intérêt à poursuivre l'annulation de l'arrêté royal du 2 avril 2003 modifiant l'arrêté royal du 8 mars 1993 réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente;

Considérant que cette exception a été examinée dans le cadre du recours en suspension et n'a pas été retenue; que le Conseil d'Etat estime ne pas devoir s'écarter de la solution alors retenue; que l'exception n'est pas fondée;

C. Fondement

Considérant que la seconde requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 88 de la Constitution et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que le premier arrêté attaqué a été pris le 16 mai 2003, à une date postérieure à la dissolution des Chambres, soit en période d'affaires courantes, que l'Etat belge justifiait sa compétence en considérant que cet acte administratif était le dernier chaînon manquant d'un ensemble dont l'origine est une initiative parlementaire de 2000 et devait être considéré comme une affaire courante urgente, que la compétence du Gouvernement, une fois les Chambres dissoutes, est limitée aux affaires courantes, à savoir les affaires quotidiennes sans responsabilité politique réelle, les affaires en cours sans importance politique nouvelle ainsi que les affaires urgentes, que le Gouvernement était dès lors sans compétence pour prendre le

premier acte attaqué, qu'il n'y a pas urgence puisque l'Etat belge se réfère à une initiative parlementaire de 2000, que l'urgence résulte du propre retard de l'Etat belge et ne peut être admise pour justifier une dérogation à des principes fondamentaux comme le régime parlementaire et la responsabilité ministérielle, que la section de législation s'était interrogée sur l'absence du contrôle du Parlement et la circonstance que le Gouvernement ne disposait plus de la plénitude de ses compétences, qu'il n'y avait pas d'urgence en aval de cet acte attaqué puisqu'il pouvait être pris par les nouvelles Chambres constituées au lendemain des élections législatives et que cet acte attaqué a été publié deux mois après son édicton, ce qui suffit à disqualifier toute urgence; que, dans son dernier mémoire, la seconde requérante dénonce la contrariété entre les explications données par les parties adverses, soit l'urgence qu'il y avait à prendre un acte qui constitue le dernier maillon nécessaire de l'arsenal juridique constitué par les modifications à la loi du 5 août 1991, et celles fournies par l'auditeur-rapporteur qui voit dans l'arrêté attaqué "une banale mesure d'exécution de la loi"; qu'elle conteste d'ailleurs ce caractère banal, l'arrêté comportant, selon elle, des mesures qui ne se trouvent en rien en germe dans la loi et qui impliquent des choix politiques;

Considérant que les affaires courantes couvrent à la fois les affaires urgentes et les affaires courantes; que la seconde requérante soutient que l'arrêté royal du 16 mai 2003 précité ne ressortit pas à la catégorie des affaires courantes ou des affaires urgentes mais constitue une affaire de gouvernement;

Considérant que les affaires urgentes s'entendent de celles dont le règlement ne souffre aucun retard sous peine de mettre en danger des intérêts fondamentaux ou de leur porter préjudice et les affaires courantes, de celles déjà en cours dont l'achèvement n'implique pas des choix politiques importants; que si un doute peut subsister quant à l'urgence, entendue dans cette acception stricte, qu'il y avait à prendre l'arrêté attaqué, l'affaire peut, en tout cas, être qualifiée de courante en ce sens qu'elle apparaît comme "le dernier chaînon manquant d'un ensemble dont l'origine est une initiative parlementaire prise au début de l'an 2000 ..."; que la comparaison du texte de la loi du 25 mars 2003 modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente et de l'arrêté royal précité ne fait pas apparaître de choix politiques fondamentaux ou d'une importance telle que la responsabilité du Gouvernement aurait pu être engagée en temps normal; que le moyen est non fondé;

Considérant que la seconde requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la violation

des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, du défaut de motivation, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que les actes attaqués n'ont été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat que dans le cadre de la procédure exceptionnelle prévue en cas d'urgence par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, soit dans un délai "ne dépassant pas trois jours", que l'urgence spécialement motivée invoquée dans les deux arrêtés ne résiste pas à l'analyse, que la volonté de faire entrer en vigueur les deux actes attaqués en même temps que la loi ne suffit pas à invoquer une prétendue urgence subite de nature à justifier que la procédure ordinaire de consultation de la section de législation ne soit pas respectée, que les lois auxquelles l'Etat belge se réfère ont été votées sur la base d'une initiative parlementaire de 2000, que la consultation de la section de législation dans un délai exceptionnel était "d'autant plus inconvenante" compte tenu de la portée des actes attaqués qui modifient substantiellement les droits et les obligations d'un secteur économique déterminé en imposant des obligations et des sujétions nouvelles, que l'avis de la section de législation n'a pas pu, pour cette raison, analyser tous les aspects techniques et juridiques de la nouvelle réglementation, qu'il n'y avait pas urgence en aval des actes attaqués puisqu'ils ont été publiés au Moniteur belge du 7 juillet 2003, soit plus de trois mois après le premier et près de deux mois après le second, ce qui suffit à disqualifier toute urgence, deux arrêts de la section du contentieux administratif confirmant cette analyse;

Considérant que l'avis du Conseil d'Etat sur les deux arrêtés attaqués a été demandé sous le bénéfice de l'urgence; que, selon leurs préambules, cette urgence est formellement motivée par la nécessité de les faire entrer en vigueur en même temps que les modifications apportées à la loi du 5 août 1991 par les lois des 25 et 26 mars 2003 que le législateur souhaitait voir entrer en vigueur le plus vite possible; que ces motifs sont exacts, pertinents et admissibles; que les lois modificatives précitées ont été adoptées les 25 et 26 mars 2003; que ce n'est qu'après leur adoption, que le Roi pouvait légalement adopter les mesures nécessaires à leur exécution; qu'il ressort des circonstances concrètes de la cause que la procédure conduisant à l'adoption des arrêtés attaqués a été menée avec célérité de manière à ce que les arrêtés puissent intervenir à bref délai après l'adoption des lois modificatives; qu'ils ont ainsi été respectivement adoptés, après accomplissement de toutes les formalités légales, le premier le 2 avril et le second le 16 mai 2003; qu'au moment où le Ministre compétent a demandé l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours, l'urgence existait; que si les arrêtés ont été publiés le 7 juillet 2003 en même temps que les lois modificatives, il échet d'observer que le cabinet du Ministre de la Justice avait demandé une publication urgente des arrêtés attaqués, que c'est l'administration qui a retardé la publication, le temps d'être dotée des moyens humains et matériels nécessaires afin de délivrer les licences visées

à l'article 10 nouveau de la loi du 5 août 1991 dans le délai de quatre mois prévu à l'article 2 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 ainsi que les licences provisoires dont il est question à l'article 7 du même arrêté; que ce souci de l'administration ne dément aucunement l'invocation par le Ministre de la notion d'urgence au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la seconde requérante prend un troisième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du défaut de base légale, de la violation de l'article 108 de la Constitution, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que l'arrêté royal du 2 avril 2003 précité détermine la liste des armes, munitions et matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre, sur la base de l'habilitation contenue dans l'article 4 de la loi du 26 mars 2003 alors qu'il est admis que le pouvoir réglementaire d'exécution attribué au Roi par l'article 108 de la Constitution requiert que les règles qui se trouvent dans les arrêtés d'exécution se trouvent "au moins en germe" dans la norme législative, étant entendu que l'Exécutif ne peut étendre la portée de la loi, combler ses lacunes ou la modifier, que la définition même du matériel visé par la loi devait se trouver dans la loi elle-même, à tout le moins partiellement, et non être entièrement déléguée au Roi, que cette délégation porte sur un point essentiel de la législation qui dépasse la compétence *ratione materiae* de l'Exécutif et que, à titre subsidiaire, il conviendrait de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, à supposer que cet excès de pouvoir trouve son origine directement dans l'article 4 de la loi du 26 mars 2003 précitée;

Considérant qu'aux termes de l'article 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la loi du 26 mars 2003, "le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le matériel (usage militaire, maintien de l'ordre, matériel à double usage et leurs composants) ainsi visé"; qu'il ressort de la comparaison des deux premières phrases de l'alinéa 1^{er} précité, que le matériel ainsi visé est le "matériel à usage militaire ou de maintien de l'ordre"; que les articles 4bis et 17 de la même loi font référence pour ce qui concerne les équipements militaires au Code de conduite de l'Union européenne; que l'arrêté attaqué a étendu la liste de base de l'arrêté royal du 8 mars 1993 réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente au matériel de maintien de l'ordre, explicité certains produits sur la base de la déclaration commune du Conseil des Ministres du 13 juin 2000 relative à l'adoption de la liste commune des équipements militaires visés par le Code de conduite précité et intégré à cette liste les modifications y apportées par l'arrêté royal du 10 décembre 1998 (rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué, commentaire de l'article 4);

Considérant que, d'une part, la seconde requérante n'établit pas qu'elle se livrerait à des opérations sur du "matériel" au sens de la disposition critiquée d'autant que la loi du 5 août 1991 précitée, telle que modifiée par les lois des 25 et 26 mars 2003 précitées, distingue les armes et munitions du matériel, et d'autre part, qu'elle se limite à critiquer l'habilitation donnée au Roi sans même tenter de montrer qu'Il, en établissant la liste figurant à cet arrêté royal du 2 avril 2003, aurait violé la notion légale de matériel, concept volontairement large et destiné à englober notamment des technologies particulières; qu'elle n'a pas intérêt au moyen; que, par suite, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle quant à la constitutionnalité de l'article 4 de la loi précitée;

Considérant que la seconde requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que les actes attaqués imposent de nouvelles mesures modifiant la législation et la réglementation sans faire de distinction entre les différents intervenants et en imposant des coûts uniformes pour l'octroi de la nouvelle licence, que les dispositions visées au moyen s'opposent à ce que soient traitées de manière identique en droit des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes en fait, que les actes attaqués traitent de manière identique des sociétés importantes dans le secteur des armes et matériels militaires et les petits artisans et fabricants d'armes qui agissent en dehors de toute exploitation de matériel à usage militaire, que les coûts imposés pour l'octroi de la licence s'avèrent prohibitifs lorsqu'il s'agit d'armes de chasse, achetées ou réparées auprès d'un petit fabricant, ce qui n'est pas le cas pour une importante société active dans le secteur militaire, ce qui conduit à rendre impossible ou extrêmement difficile, la poursuite d'une activité professionnelle de petit fabricant et que, à supposer que cette violation trouve son origine dans la loi du 26 mars 2003 précitée, il conviendrait de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle; que, dans son dernier mémoire, elle formule la question qu'elle souhaite voir poser à la Cour dans les termes suivants : "L'article 15 de la loi du 25 mars 2003 modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il impose un traitement identique en droit, sous forme de coûts uniformes pour l'octroi de la nouvelle licence, dans le chef de catégories de personnes se trouvant dans une situation de fait différente, selon qu'il s'agisse d'une grosse entreprise ou d'un petit fabriquant dans le secteur concerné?";

Considérant que la critique de la seconde requérante se limite en fait à l'article 15 de la loi du 25 mars 2003 précitée; que cette disposition prévoit que la

licence peut être demandée pour une durée indéterminée ou pour une opération donnée, selon les modalités et moyennant la rétribution fixées par le Roi; qu'elle prévoit également le versement d'une caution dont le Roi est habilité à fixer le montant, lequel varie selon qu'il s'agit d'une licence à durée indéterminée ou d'une opération donnée; que cette loi confie ainsi au Roi le pouvoir de tenir compte du caractère habituel ou isolé des opérations relatives à des munitions, des armes ou du matériel devant servir spécialement à usage militaire ou de technologie y afférente et, par suite, de la place que les opérateurs occupent sur ce marché spécifique; que cette disposition légale ne saurait être interprétée comme autorisant le Roi à prendre pour son exécution des mesures contraires aux articles 10 et 11 de Constitution; qu'il n'y a dès lors pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sollicitée par la seconde requérante; qu'il n'apparaît pas que le Roi ait fait de Son pouvoir un tel usage; qu'Il a fixé le montant des cautions et des rétributions en distinguant, pour ce qui concerne la caution comme la loi le permet, entre caution pour une licence à durée indéterminée et une licence pour un opération déterminée; qu'il est évident que l'opérateur choisira un type de licence ou l'autre selon l'étendue des opérations qu'il effectue, opérations soumises à licence du Ministre de la Justice; que le montant de la caution est de 10.000€ pour une licence indéterminée et de 1000€ minimum pour une licence en vue d'une opération; que si ce dernier montant peut paraître quelque peu élevé, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une caution restituée dans les conditions fixées par l'arrêté royal du 16 mai 2003 précité et non d'une somme d'argent versée à fonds perdu ou non déductible à titre de frais professionnels; qu'il en va de même de la rétribution que le Roi module selon qu'il s'agit d'une licence à durée indéterminée (1000€) ou d'une licence (60€) en vue d'une opération déterminée; qu'il n'y a dès lors aucune discrimination, chaque opérateur évaluant, selon l'importance des opérations soumises à licence, le type de licence lui convenant le mieux; qu'il s'ensuit que le moyen est non fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le désistement d'instance est décrété en ce qui concerne la première partie requérante.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge de la première partie requérante à concurrence de 175 euros et à la charge de la seconde partie requérante à concurrence de 350 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la V^e chambre, le dix-huit décembre deux mille sept, par :

M.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
M ^{me}	S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	E. BREWAEYS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.