

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.016/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 7 août 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "déterminant les armes et les munitions faisant partie de l'équipement réglementaire des inspecteurs et des inspecteurs en chef adjoints du service sûreté de l'inspection aéroportuaire à l'aéroport de Bruxelles-National", a donné le 12 août 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.016/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 augustus 2002 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot bepaling van de wapens en munitie die behoren tot de voorgeschreven uitrusting van de inspecteurs en adjunct-hoofdinspecteur van de dienst beveiliging van de luchthaveninspectie op de luchthaven Brussel Nationaal", heeft op 12 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"... vu la nécessité de charger, à partir du 1er septembre 2002 (voir à ce sujet la décision du conseil des ministres du 19 juillet 2002), l'inspection aéroportuaire de l'aéroport de Bruxelles-National, de la sûreté du périmètre de l'aéroport de Bruxelles-National qui, en attendant, est encore assurée par la police fédérale jusqu'au 31 août 2002. En effet, l'arrêté royal du 26 juin 2002 relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique autorise à des conditions très restrictives, le port d'une arme par les inspecteurs de l'inspection aéroportuaire; ainsi en exécution de cet arrêté, ces conditions doivent être promulguées d'urgence de sorte que les dispositions nécessaires puissent être prises à temps pour permettre aux inspecteurs de l'inspection aéroportuaire de remplir leur mission à partir du 1er septembre 2002, et qu'à défaut de ces conditions, une sûreté efficace de l'aéroport ne pourra plus être garantie et que dès lors le délai de trois jours se justifie pleinement;"

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

.../...

Observation préalable

Le préambule du projet d'arrêté contient le considérant suivant, qui trouve son origine dans l'avis donné le 31 juillet 2002 par l'inspecteur des finances :

"Considérant que, pour des raisons de confidentialité, seulement l'intitulé de cet arrêté de même que les considérants et ses articles 1, 2 et 10 seront publiés dans le moniteur belge."

Pour rappel, les arrêtés royaux et ministériels qui intéressent la généralité des citoyens doivent être publiés dans leur intégralité au Moniteur belge. Ils sont obligatoires dans tout le royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai. A l'inverse des lois, pour lesquelles aucun délai de publication n'est imposé, l'article 56 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit que ces arrêtés doivent être publiés dans le mois de leur date. Ce délai constitue un délai d'ordre. Son dépassement ne donne pas lieu à l'annulation de l'arrêté, dont la validité n'est pas affectée par le défaut de publication. Tout au plus conduit-il à son inopposabilité.

Pour ce qui est des actes qui n'intéressent pas la généralité des citoyens, l'article 56 des lois coordonnées, précitées, dispose qu'ils peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge; si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés.

Un arrêté royal peut également être notifié aux personnes intéressées. Dans ce cas, il est obligatoire à partir de sa notification ou de sa publication si celle-ci se produit avant.

En l'espèce, le projet d'arrêté intéresse la généralité des citoyens, dès lors que son application n'est pas limitée à un nombre déterminé ou déterminable de citoyens mais, au contraire, qu'il est destiné à s'appliquer à toute personne qui se trouve dans les conditions qu'il prévoit (c'est-à-dire, non seulement à la S.A. BIAC mais également à tous ceux qui sont ou seront inspecteurs et inspecteurs adjoints de l'inspection aéroportuaire). De plus, la question de savoir qui peut porter des armes et dans quelles conditions générales intéresse non seulement le porteur de l'arme mais également, dans une certaine mesure, la généralité des citoyens.

L'auteur du projet exprime, dans le préambule, son légitime souci de ne pas porter à la connaissance du public certaines informations qui seraient de nature à mettre en danger la sécurité publique. Ce souci apparaît toutefois comme excessif dans la mesure où il concerne le dispositif de l'arrêté. Par contre, il est justifié de ne pas publier le plan joint en annexe à l'arrêté en projet, visé aux articles 5 et 8, alinéa 1^{er} ⁽¹⁾. Il suffirait pour répondre au souci de sécurité, de notifier ce plan, d'une part, à la S.A. BIAC, et, d'autre part, aux titulaires d'un mandat d'inspecteur en chef adjoint et d'inspecteur ayant la qualification en matière de sûreté aéronautique de l'inspection aéroportuaire de l'aéroport de Bruxelles-National, visés à l'article 1^{er} du projet.

*
* *

En sus, le projet appelle les quelques observations particulières ci-après.

1. A l'alinéa 2 du préambule, il y a lieu de supprimer la référence à l'article 40 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, cet article ayant été abrogé par la loi-programme du 30 décembre 2001.

En outre, dans le texte français de l'alinéa 2, in fine, il y a lieu d'écrire "modifiée par la loi du 3 mai 1999 et ...".

2. A l'article 1^{er}, il y a lieu de mentionner l'inspection aéroportuaire et non "l'inspection aéronautique".

3. A l'article 6, dans la version française de l'alinéa 1^{er}, les mots "du personnel" doivent être omis.

⁽¹⁾ dont le texte devra être adapté en conséquence.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"... vu la nécessité de charger, à partir du 1er septembre 2002 (voir à ce sujet la décision du conseil des ministres du 19 juillet 2002), l'inspection aéroportuaire de l'aéroport de Bruxelles-National, de la sûreté du périmètre de l'aéroport de Bruxelles-National qui, en attendant, est encore assurée par la police fédérale jusqu'au 31 août 2002. En effet, l'arrêté royal du 26 juin 2002 relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique autorise à des conditions très restrictives, le port d'une arme par les inspecteurs de l'inspection aéroportuaire; ainsi en exécution de cet arrêté, ces conditions doivent être promulguées d'urgence de sorte que les dispositions nécessaires puissent être prises à temps pour permettre aux inspecteurs de l'inspection aéroportuaire de remplir leur mission à partir du 1er septembre 2002, et qu'à défaut de ces conditions, une sûreté efficace de l'aéroport ne pourra plus être garantie et que dès lors le délai de trois jours se justifie pleinement;"

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

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

.../...

Voorafgaande opmerking

De aanhef van het ontwerpbesluit bevat de volgende overweging, die overgenomen is uit het advies dat de inspecteur van financiën op 31 juli 2002 heeft gegeven :

"Overwegende dat om redenen van vertrouwelijkheid enkel de titel, de overwegingen en de artikelen 1, 2 en 10 zullen worden gepubliceerd in het Belgisch staatsblad."

Pro memorie zij erop gewezen dat de koninklijke en ministeriële besluiten die belang hebben voor de meerderheid van de burgers integraal in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt. Zij zijn verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij ze een andere termijn bepalen. Anders dan voor de wetten, waarvoor geen termijn van bekendmaking is voorgeschreven, geldt voor die besluiten krachtens artikel 56 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken dat ze binnen één maand van hun dagtekening worden bekendgemaakt. Die termijn is een niet-dwingende termijn. De overschrijding van die termijn levert geen grond op tot nietigverklaring van het besluit en de omstandigheid dat een besluit niet is bekendgemaakt, brengt de geldigheid ervan niet in het gedrang. Ze kan er ten hoogste toe leiden dat het besluit niet kan worden tegengeworpen.

In verband met de handelingen die geen belang hebben voor de meerderheid van de burgers bepaalt artikel 56 van de voormelde gecoördineerde wetten dat ze bij uittreksel bekendgemaakt mogen worden of het voorwerp mogen zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad. Wanneer de bekendmaking ervan geen enkel openbaar nut heeft, mag daarvan worden afgezien.

Van een koninklijk besluit kan ook kennis worden gegeven aan de belanghebbenden. In dat geval wordt het besluit verbindend zodra daarvan kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat.

In casu heeft het ontwerpbesluit belang voor de meerderheid van de burgers, aangezien de toepassing ervan niet beperkt is tot een bepaald of bepaalbaar aantal burgers, maar het integendeel bedoeld is te gelden voor elke persoon die aan de daarin bepaalde voorwaarden voldoet (dit wil zeggen niet alleen voor de nv BIAC, maar tevens voor eenieder die inspecteur of adjunct-inspecteur van de luchthaveninspectie is of zal zijn).

.../...

Voorts heeft de vraag wie wapens mag dragen, en op welke algemene voorwaarden, niet alleen belang voor de drager van het wapen, maar eveneens, tot op zekere hoogte, voor de meerderheid van de burgers.

In de aanhef geeft de steller van het ontwerp zijn gewettigde bedoeling te kennen om bepaalde informatie waardoor de openbare veiligheid in gevaar zou kunnen komen niet ter kennis van het publiek te brengen. Dat lijkt evenwel overdreven, voorzover het dispositief van het besluit betreft. Daarentegen bestaan er gegronde redenen om het plan dat als bijlage bij het ontworpen besluit gaat en waarnaar verwezen wordt in de artikelen 5 en 8 ⁽²⁾, eerste lid, niet bekend te maken. Om aan de zorg voor de veiligheid te beantwoorden, zou ermee kunnen worden volstaan van dit plan kennis te geven aan, enerzijds, de nv BIAC en, anderzijds, de houders van een mandaat van adjunct-hoofdinspecteur en inspecteur met bevoegdverklaring luchtvaartbeveiliging van de luchthaveninspectie van de luchthaven Brussel Nationaal, waarnaar in artikel 1 van het ontwerp wordt verwezen.

*

* *

Daarnaast geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

1. In het tweede lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 40 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart vervallen, aangezien dat artikel opgeheven is bij de programmawet van 30 december 2001.

Voorts dient in de Franse tekst van het tweede lid, in fine, te worden geschreven "modifiée par la loi du 3 mai 1999 et ...".

⁽²⁾ waarvan de tekst dientengevolge moet worden aangepast.

2. In de Franse tekst van artikel 1 moeten de woorden "l'inspection aéroportuaire" in de plaats komen van de woorden "l'inspection aéronautique".

3. In de Franse tekst van artikel 6, eerste lid, moeten de woorden "du personnel" vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Monsieur R. ANDERSEN,
de Heer

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

Mesdames M. BAGUET,
Mevrouwen C. DEBROUX,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. BROUWERS, referendaris en toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

R. ANDERSEN