ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.458/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 9 mai 2003 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "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", a donné le 14 mai 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.458/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 mei 2003 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "bettrefende de vergunning bedoeld in artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie", heeft op 14 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 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.

Le préambule s'exprime en ces termes :

> "Vu l'urgence motivée par le fait que cet arrêté doit entrer en vigueur en même temps que les lois des 25 et 26 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; que ces lois sont approuvées et que le législateur entend les voir entrer en vigueur le plus vite possible;".

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait qu'en vertu de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être entièrement reproduite dans le préambule de l'arrêté.

Le préambule de l'arrêté sera dès lors complété afin de satisfaire à cette exigence.

*

* *

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.

Formalités préalables

C'est sous réserve de l'obtention de l'accord du ministre du Budget que l'avis est donné.

Fondement légal

Article 1er

1. A l'alinéa 3, 1°, conformément aux termes de l'arrêté royal du 20 septembre 1991 exécutant la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, mieux vaut faire état d'une copie "du certificat d'agrément en matière d'armes et de munitions" que de "l'agrément d'armurier".

2. A l'alinéa 4, in fine, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il serait préférable de remplacer les mots "chaque préposé à la gestion spécialement mandaté par la personne morale" par les mots "chaque mandataire spécial de la personne morale compétent en cette matière".

Article 2

A l'alinéa 4, il est inutile de préciser que la décision de refus d'octroi de la licence doit être motivée. Cette exigence résulte en effet déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La même observation vaut pour l'article 6.

Article 6

L'alinéa 1er dispose qu'en cas de suspension, de limitation ou de retrait de la licence, le ministre doit entendre l'intéressé au préalable, sauf si cela entraînait des risques pour l'ordre public.

Il est admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat au regard du principe général de droit de valeur législative que constitue le caractère contradictoire de la procédure, que l'autorité qui envisage l'adoption d'une mesure grave ne peut se dispenser d'entendre préalablement l'intéressé que dans les cas suivants :

1° en cas d'urgence ou en raison des exigences de la continuité et du bon fonctionnement du service, notamment lorsque la personne concernée ne peut être atteinte dans un délai raisonnable;

2° lorsque la mesure prévue est envisagée sur la base de faits susceptibles de constatation simple et directe, du moins lorsque l'autorité n'a pas le choix dans la mesure à prendre dès lors que les faits sont établis.

Le simple risque pour l'ordre public ne semble donc pas suffire pour dispenser l'autorité du respect de ce principe.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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

In het onderhavige geval luidt de motivering in de aanhef als volgt :

> "Gelet op de hoogdringendheid door het feit dat dit besluit in werking dient te treden op hetzelfde ogenblik als de wetten van 25 en 26 maart 2003 tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie; dat deze wetten goedgekeurd zijn en dat de wetgever de bedoeling heeft deze zo spoedig mogelijk van kracht te laten worden;".

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt erop gevestigd dat krachtens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de motivering van de dringende noodzakelijkheid in de adviesaanvraag volledig in de aanhef van het besluit dient te worden overgenomen.

De aanhef van het besluit dient derhalve te worden aangevuld om aan dit vereiste te voldoen.

*

* *

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

*

* *

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

Voorafgaande vormvereisten

Het advies wordt gegeven onder voorbehoud van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting.

Rechtsgrond

Artikel 1

1. In het derde lid, 1°, is het beter, overeenkomstig de bewoordingen van het koninklijk besluit van 20 september 1991 tot uitvoering van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, gewag te maken van een kopie "van het getuigschrift van erkenning inzake wapens en munitie" dan van de "erkenning als wapenhandelaar".

2. In het vierde lid, in fine, is het verkieslijk, indien dit wel degelijk de bedoeling van de steller van het ontwerp is, de woorden "elke aangestelde voor het beheer daartoe bijzonder gemachtigd door de rechtspersoon" te vervangen door de woorden "elke ter zake bevoegde bijzondere gemachtigde van de rechtspersoon".

Artikel 2

In het vierde lid hoeft niet te worden gepreciseerd dat de beslissing tot weigering van de toekenning van de vergunning gemotiveerd moet zijn. Deze verplichting blijkt immers reeds uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6.

Artikel 6

In het eerste lid wordt bepaald dat in geval van schorsing, beperking of intrekking van de vergunning de minister de betrokkene vooraf dient te horen, behalve indien dit risico voor de openbare orde zou meebrengen.

Ten aanzien van het algemeen rechtsbeginsel met de waarde van een wet dat de rechtspleging op tegenspraak moet worden gevoerd, stelt de rechtspraak van de Raad van State dat de overheid die overweegt een ernstige maatregel te treffen alleen in de volgende gevallen ervan kan afzien de betrokkene vooraf te horen :

1° in spoedeisende gevallen of wegens de vereisten die verband houden met de continuïteit en de goede werking van de dienst, inzonderheid wanneer de betrokken persoon niet binnen een redelijke termijn kan worden bereikt;

2° wanneer de geplande maatregel overwogen wordt op grond van feiten die op eenvoudige en rechtstreekse wijze vastgesteld kunnen worden, tenminste wanneer de overheid over geen keuzemogelijkheid beschikt wat de te nemen maatregel betreft, aangezien de feiten reeds vaststaan.

Het louter risico voor de openbare orde lijkt dus niet te volstaan om de overheid vrij te stellen van de naleving van dat beginsel.

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	Y.	KREINS,
	J.	JAUMOTTE,
Madame Mevrouw	M.	BAGUET,
Monsieur de Heer	J.	KIRKPATRICK,
Madame Mevrouw	A.-C.	VAN GEERSDAELE,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre, kamervoorzitter,
conseillers d'Etat, staatsraden,
assesseur de la section de législation, assessor van de afdeling wetgeving,
greffier assumé, toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS