

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.229/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 22 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "déterminant les armes et les munitions faisant partie de l'équipement réglementaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État et fixant les dispositions particulières relatives à la détention, à la garde et au port de ces armes", a donné le 18 septembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. En ce qui concerne l'obligation de publier le présent projet, le Conseil d'État se réfère à l'avis 34.016/2/V, donné le 12 août 2002, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 29 août 2002 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, dans lequel il a formulé l'observation suivante :

"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}. 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."

2. Au préambule, il y a lieu de mentionner l'arrêté ministériel du 6 mai 2003 déterminant les armes et les munitions faisant partie de l'équipement réglementaire des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État et fixant les dispositions particulières relatives à la détention et au port de ces armes, que le présent projet tend à remplacer.

3. L'arrêté en projet se réfère dans plusieurs de ses dispositions au "chef de section". Cette fonction n'apparaît actuellement dans aucun texte normatif relatif aux agents extérieurs de la Sûreté de l'État. L'arrêté en projet sera complété afin de préciser ce qu'il convient d'entendre par "chef de section".

4. L'article 18 prévoit que l'arrêté en projet entre en vigueur "immédiatement".

Interrogée sur la portée de cette expression, la déléguée de la ministre a précisé que l'intention était que l'arrêté puisse entrer en vigueur dès sa signature.

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

Fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet au jour de sa signature n'est pas admissible, car cela a pour effet de lui conférer un effet rétroactif. En effet, par un tel procédé, le texte réglementaire serait applicable sans que ses destinataires n'aient eu connaissance de cette entrée en vigueur.

Il est préférable d'omettre une telle disposition à moins que l'auteur du projet soit en mesure de justifier les motifs pour lesquels il y a lieu de déroger à la règle ordinaire d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

Dans cette hypothèse, le projet ne pourra toutefois entrer en vigueur au plus tôt que le jour de la publication de l'arrêté au Moniteur belge et l'article 18 doit être rédigé ainsi :

"Art. 18. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge."

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.229/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 augustus 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot bepaling van de wapens en de munitie die behoren tot de voorgechreven uitrusting van de agenten van de Buitendiensten van de Veiligheid van de Staat en tot vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende het voorhanden hebben, het bewaren en het dragen van die wapens", heeft op 18 september 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. Wat de verplichting betreft om dit ontwerp bekend te maken, verwijst de Raad van State naar advies 34.016/2/V, gegeven op 12 augustus 2002, over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het ministerieel besluit van 29 augustus 2002 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, waarin hij de volgende opmerking heeft geformuleerd :

"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 8¹, 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."

2. In de aanhef behoort melding te worden gemaakt van het ministerieel besluit van 6 mei 2003 tot bepaling van de wapens en de munitie die behoren tot de voorgeschreven uitrusting van de agenten van de Buitendiensten van de Veiligheid van de Staat en tot vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende het voorhanden hebben, het bewaren en het dragen van wapens, waarvan dit ontwerp de vervanging beoogt.

3. In verschillende bepalingen van het ontworpen besluit is er sprake van "sectiechef". Deze functiebenaming komt thans in geen enkele normatieve tekst voor die betrekking heeft op de agenten van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat. Het ontworpen besluit dient te worden aangevuld teneinde te preciseren wat begrepen behoort te worden onder de functiebenaming "sectiechef".

⁽¹⁾ waarvan de tekst dientengevolge moet worden aangepast.

4. In artikel 18 wordt bepaald dat het ontworpen besluit "onmiddellijk" in werking treedt.

Op de vraag wat daarmee bedoeld wordt, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het de bedoeling was het besluit in werking te laten treden zodra het ondertekend is.

Bepalen dat het ontworpen besluit in werking treedt de dag waarop het ondertekend wordt, kan niet worden gedoogd, aangezien daarmee aan dat besluit terugwerkende kracht wordt verleend. Door zulk een werkwijze toe te passen zou de verordenende tekst immers van toepassing zijn zonder dat degenen voor wie hij bestemd is kennis gekregen hebben van deze inwerkingtreding.

Het verdient aanbeveling om zulk een bepaling weg te laten, tenzij de steller van het ontwerp geldige redenen kan opgeven waarom afgeweken dient te worden van de gebruikelijke regel van inwerkingtreding van verordenende teksten.

In dat geval kan het ontwerp evenwel niet eerder in werking treden dan de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad en behoort artikel 18 als volgt te worden gesteld :

"Art. 18. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS