



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.554/4
du 20 décembre 2017

advies 62.554/4
van 20 december 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal 'modifiant divers arrêtés royaux exécutant la loi sur les armes, notamment en vue de l'application de la directive 91/477/CEE en vue du marquage de toutes les armes à feu lors de l'importation en Belgique, du règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant les lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes, et en vue de rendre possible l'informatisation des registres tenus par les stands de tir'

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse koninklijke besluiten ter uitvoering van de wapenwet, vooral met het oog op de toepassing van een bepaling van de richtlijn 91/477/EEG met het oog op de markering van alle vuurwapens bij invoer in België, van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de commissie van 15 december 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn, en met het oog op het mogelijk maken van het informatiseren van de registers bijgehouden door de schietstanden'

Le 27 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant divers arrêtés royaux exécutant la loi sur les armes, notamment en vue de l'application de la directive 91/477/CEE en vue du marquage de toutes les armes à feu lors de l'importation en Belgique, du règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant les lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes, et en vue de rendre possible l'informatisation des registres tenus par les stands de tir'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2017.

*

Op 27 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse koninklijke besluiten ter uitvoering van de wapenwet, vooral met het oog op de toepassing van een bepaling van de richtlijn 91/477/EEG met het oog op de markering van alle vuurwapens bij invoer in België, van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de commissie van 15 december 2015 tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn, en met het oog op het mogelijk maken van het informatiseren van de registers bijgehouden door de schietstanden'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 december 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le projet d'arrêté royal soumis à la consultation du Conseil d'État exécute notamment l'article 35, 3^o, de la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec des armes' (ci-après : la loi sur les armes).

Il résulte de l'article 37, alinéa 2, de cette loi que l'avis du Conseil consultatif des armes est requis sur les projets d'arrêtés pris en exécution de l'article 35, 3^o, de la loi sur les armes.

Figure dans le dossier de demande d'avis, et est visé au préambule comme constituant l'avis du Conseil consultatif des armes, le rapport de la réunion du vendredi 11 mars 2016 de ce conseil portant sur le projet d'arrêté royal à l'examen.

Ce rapport constitue le compte-rendu de la réunion concernée et se borne à restituer le contenu de l'échange de vues qui a eu lieu au sein du conseil et qui a pris la forme d'opinions individuelles exprimées par certains des membres du conseil, de questions posées par d'autres et de réponses que d'autres membres du conseil y ont eux-mêmes apportées.

Au terme des débats au sein du Conseil consultatif, le rapport n'exprime pas un avis, c'est-à-dire une opinion collective, qui résulte de la délibération de ce conseil, émise en tant qu'organe collégial sur le projet d'arrêté royal qui lui est soumis.

Un tel rapport ne constitue dès lors pas un avis du Conseil consultatif des armes au sens requis par la loi sur les armes.

La formalité préalable obligatoire n'est donc à ce stade pas accomplie.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 1^{er} de la loi du 24 mai 1888 'portant réglementation de la situation du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège', modifié en dernier lieu par une loi du 22 décembre 2008, dispose comme suit :

« Le banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège est régi par une commission administrative et par un directeur.

Il a pour mission :

- 1° l'épreuve et le poinçonnage des armes à feu ;
- 2° l'identification de toutes les armes à feu fabriquées ou importées en Belgique ;
- 3° la neutralisation, la transformation et la destruction des armes à feu conformément à la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes ;
- 4° la police et la surveillance des armes à feu ;
- 5° attester les caractéristiques techniques des armes à feu ».

L'article 9, 5°, de la même loi prévoit que des arrêtés royaux régleront notamment « les épreuves auxquelles devront être soumises les diverses armes ».

Ces dispositions combinées constituent, parallèlement avec celles visées à l'alinéa 1^{er} du préambule, un des fondements juridiques des modifications qui sont introduites par les articles 2 et 4 du projet dans les arrêtés royaux du 20 septembre 1991 que ces articles modifient.

Par conséquent, il convient d'insérer dans le préambule du projet un alinéa nouveau visant l'article 9, 5°, de la loi du 24 mai 1888 'portant réglementation de la situation du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il est renvoyé à l'observation générale en ce qui concerne l'insertion d'un alinéa nouveau.
2. Avant la mention de la loi du 8 juin 2006, il y a lieu d'insérer un alinéa 1^{er} nouveau pour y mentionner le règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 'établissant des lignes directrices communes concernant les normes techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes'.
3. Le préambule doit viser également l'arrêté royal qui est modifié par l'article 6 du projet.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Pour y avoir été introduit par l'article 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 8 mai 2013 'modifiant l'arrêté royal du 20 septembre 1991 relatif aux armes à feu d'intérêt historique, folklorique ou décoratif et aux armes à feu rendues inaptes au tir'¹, le mot « 1895 » figure déjà actuellement à l'article 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal concerné du 20 septembre 1991.

La considération que l'arrêté royal du 8 mai 2013 a ensuite été abrogé par l'article 3 de l'arrêté royal du 15 juillet 2015 'modifiant l'arrêté royal du 20 septembre 1991 relatif aux armes à feu d'intérêt historique, folklorique ou décoratif et aux armes à feu rendues inaptes au tir'² ne modifie rien au constat qui précède : il est en effet de règle qu'une modification apportée à un arrêté s'incorpore immédiatement à celui-ci de telle sorte que l'abrogation ultérieure de la disposition qui la portait est dépourvue d'objet et donc d'effet.

Il s'en déduit que l'article 1^{er} est inutile, parce qu'inopérant, et doit être omis.

Article 2

1. Le remplacement de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 septembre 1991 par de nouveaux alinéas a pour effet de supprimer la mention et la reproduction de l'actuel poinçon.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a répondu ceci :

« L'article 2, 3° du projet d'arrêté royal se réfère à l'annexe II du Règlement d'exécution. Après cette modification, le modèle du poinçon concernant spécifiquement la neutralisation ne restera donc plus défini dans le droit belge.

L'annexe II précitée nous semble suffisamment précise pour pouvoir en déduire le poinçon belge, à l'exception du 'symbole de l'organisme qui a certifié la neutralisation de l'arme à feu'.

Nous pouvons donc reprendre ce symbole dans le projet d'arrêté royal ».

Il y a lieu de procéder de la sorte car il faut qu'une autorité belge compétente, en l'occurrence le Roi, fixe le signe appelé à répondre à l'exigence qui résulte du règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015.

2. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, en projet, les mots « selon les modalités » doivent être remplacés par les mots « selon les spécifications techniques » car tels sont les mots que l'annexe à laquelle il est renvoyé utilise.

¹ Cet arrêté royal du 8 mai 2013 a fait l'objet d'une requête en suspension et d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, lesquels ont été respectivement rejetés par des arrêts n° 225.358 du 7 novembre 2013 et n° 239.324 du 9 octobre 2017.

² Cet arrêté royal du 15 juillet 2015 a fait l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui s'est clôturé par un arrêt n° 236.060 du 11 octobre 2016 constatant le désistement.

3. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 2, en projet, les mots « à Liège » doivent être omis puisque l'institution concernée a pour dénomination légale « banc d'épreuves des armes à feu » et non « banc d'épreuves des armes à feu à Liège ».

4. La première phrase de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, doit être omise car il n'appartient pas au Royaume de Belgique d'imposer des obligations aux autorités des autres États membres de l'Union européenne.

La seconde phrase sera revue en conséquence.

5. L'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 20 septembre 1991 fait référence à « l'annexe n° 2 » que l'article 3 du projet abroge. La disposition doit être revue.

Article 5

Dans le texte en projet, à l'alinéa 2, la portée de la dernière phrase n'apparaît pas.

Cet alinéa 2 paraît redondant avec l'alinéa 1^{er} et, pour garantir sa normativité, il gagnerait à être reformulé en énonçant concrètement les règles que l'autorité entend voir appliquées pour garantir « l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité des données » figurant dans les registres dont la tenue est imposée au responsable des stands de tir ou à ses groupes d'utilisateurs.

La disposition concernée sera clarifiée.

Enfin, mieux vaut éviter d'interrompre une énumération par l'insertion d'alinéas distincts.

Article 6

L'arrêté royal du 15 juillet 2015 n'a pas remplacé l'arrêté royal du 8 mai 2013, mais l'a abrogé.

En conséquence, dans l'article 1^{er}*bis* en projet, les mots « et remplacé » doivent être omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Bij het ontwerp van koninklijk besluit dat om advies voorgelegd is aan de Raad van State wordt uitvoering gegeven aan onder andere artikel 35, 3°, van de wet van 8 juni 2006 ‘houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens’ (hierna: de wapenwet).

Uit artikel 37, tweede lid, van die wet vloeit voort dat over de ontwerpen van besluit genomen ter uitvoering van artikel 35, 3°, van de wapenwet het advies van de Adviesraad voor wapens ingewonnen dient te worden.

Het verslag van de vergadering van vrijdag 11 maart 2016 van die raad over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit is vervat in het dossier van de adviesaanvraag en naar dat verslag wordt in de aanhef verwezen als het advies van de Adviesraad voor wapens.

Dat verslag is evenwel het verslag van de betrokken vergadering en geeft alleen de inhoud weer van de gedachtewisseling die in de raad gehouden is en waarbij door bepaalde leden van de raad individuele standpunten ingenomen zijn, door anderen vragen gesteld zijn en daarop door andere leden van de raad zelf antwoorden gegeven zijn.

In het verslag van de debatten binnen de adviesraad wordt geen advies uitgebracht, aangezien er na de besprekingen binnen die raad als collegiaal orgaan geen gezamenlijk standpunt ingenomen is over het aan die raad voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

Een dergelijk verslag is dan ook geen advies van de Adviesraad voor wapens, zoals voorgeschreven door de wapenwet.

Het verplicht voorafgaand vormvereiste is in dit stadium dus niet vervuld.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 1 van de wet van 24 mei 1888 ‘houdende regeling van den toestand der proefbank voor vuurwapens gevestigd te Luik’, dat laatstelijk gewijzigd is bij een wet van 22 december 2008, luidt als volgt:

“De proefbank voor vuurwapens gevestigd te Luik wordt beheerd door eenen bestuursraad en door eenen bestuurder.

Ze heeft als opdracht:

- 1° het beproeven en het stempelen van de vuurwapens;
- 2° de identificatie van alle in België gefabriceerde of ingevoerde vuurwapens;
- 3° het neutraliseren, het ombouwen en het vernietigen van de vuurwapens overeenkomstig de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens;
- 4° de politie en de bewaking van de vuurwapens;
- 5° het attesteren van de technische kenmerken van vuurwapens.”

Artikel 9, 5°, van dezelfde wet bepaalt dat bij koninklijke besluiten voorzien zal worden in een regeling voor onder meer “[d]e proeven waaraan de verschillende wapens [onderworpen] moeten worden”.

Die in onderlinge samenhang gelezen bepalingen vormen, naast de bepalingen waarnaar in het eerste lid van de aanhef verwezen wordt, één van de rechtsgronden van de wijzigingen die bij de artikelen 2 en 4 van het ontwerp aangebracht worden in de koninklijke besluiten van 20 september 1991, die bij die artikelen gewijzigd worden.

Bijgevolg dient in de aanhef van het ontwerp een nieuw lid ingevoegd te worden dat verwijst naar artikel 9, 5°, van de wet van 24 mei 1888 ‘houdende regeling van den toestand der proefbank voor vuurwapens gevestigd te Luik’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerking in verband met de invoeging van een nieuw lid.
2. Vóór de vermelding van de wet van 8 juni 2006 dient een nieuw eerste lid ingevoegd te worden waarin melding gemaakt wordt van uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de Commissie van 15 december 2015 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke richtsnoeren betreffende normen en technieken om te waarborgen dat onbruikbaar gemaakte vuurwapens voorgoed onbruikbaar zijn’.
3. In de aanhef moet eveneens verwezen worden naar het koninklijk besluit dat bij artikel 6 van het ontwerp gewijzigd wordt.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het woord “1895” komt thans reeds voor in artikel 1, 5°, van het betrokken koninklijk besluit van 20 september 1991, doordat het daarin ingevoegd is bij artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 8 mei 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 september 1991 betreffende de vuurwapens met historische, folkloristische of decoratieve waarde en de vuurwapens die voor het schieten onbruikbaar zijn gemaakt’.¹

De overweging dat het koninklijk besluit van 8 mei 2013 vervolgens opgeheven is bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 juli 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 september 1991 betreffende de vuurwapens met historische, folkloristische of decoratieve waarde en de vuurwapens die voor het schieten onbruikbaar zijn gemaakt’² verandert niets aan de voorgaande vaststelling: als regel geldt immers dat een wijziging die in een besluit aangebracht wordt onmiddellijk in dat besluit opgaat zodat het achteraf opheffen van de bepaling houdende die wijziging doelloos is en dus geen gevolgen heeft.

Daaruit volgt dat artikel 1 doelloos is, zodat het als overbodig weggelaten moet worden.

Artikel 2

1. De vervanging van artikel 2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 september 1991 door nieuwe leden heeft tot gevolg dat het huidige merkteken niet meer vermeld wordt en de afbeelding ervan niet meer weergegeven wordt.

Naar aanleiding van een vraag hierover heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’article 2, 3° du projet d’arrêté royal se réfère à l’annexe II du Règlement d’exécution. Après cette modification, le modèle du poinçon concernant spécifiquement la neutralisation ne restera donc plus défini dans le droit belge.

L’annexe II précitée nous semble suffisamment précise pour pouvoir en déduire le poinçon belge, à l’exception du ‘symbole de l’organisme qui a certifié la neutralisation de l’arme à feu’.

Nous pouvons donc reprendre ce symbole dans le projet d’arrêté royal.”

Er dient aldus te werk gegaan te worden, aangezien een bevoegde Belgische autoriteit, *in casu* de Koning, het merkteken moet vaststellen dat dient te voldoen aan het vereiste

¹ Tegen dat koninklijk besluit van 8 mei 2013 zijn bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingesteld, die respectievelijk bij arrest nr. 225.358 van 7 november 2013 en bij arrest nr. 239.324 van 9 oktober 2017 verworpen zijn.

² Tegen dat koninklijk besluit van 15 juli 2015 is bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat afgesloten is bij arrest nr. 236.060 van 11 oktober 2016 waarin de afstand van het geding vastgesteld is.

dat voortvloeit uit uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de Commissie van 15 december 2015.

2. In het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, moeten de woorden “op de wijze” vervangen worden door de woorden “overeenkomstig de technische specificaties”, aangezien dat de woorden zijn die gebruikt worden in de bijlage waarnaar verwezen wordt.

3. In het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, en tweede lid, moeten de woorden “te Luik” weggelaten worden, aangezien de wettelijke benaming van de betrokken instantie “Proefbank voor vuurwapens” is en niet “Proefbank voor vuurwapens te Luik”.

4. De eerste zin van het ontworpen artikel 2, § 1, tweede lid, dient weggelaten te worden, aangezien het niet aan het Koninkrijk België staat om verplichtingen op te leggen aan overheden van andere lidstaten van de Europese Unie.

De tweede zin moet dienovereenkomstig herzien worden.

5. In artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 20 september 1991 wordt verwezen naar “bijlage nr. 2” die bij artikel 3 van het ontwerp opgeheven wordt. De bepaling moet herzien worden.

Artikel 5

In het tweede lid van de ontworpen tekst is niet duidelijk wat de draagwijdte van de laatste zin is.

Dat tweede lid lijkt redundant ten opzichte van het eerste lid en, teneinde te garanderen dat het om een rechtsregel gaat, verdient het aanbeveling om dat lid aldus te herformuleren dat daarin *in concreto* de regels vermeld worden die de overheid toegepast wenst te zien met het oog op het waarborgen van “de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van de gegevens” die voorkomen in de registers die bijgehouden moeten worden door de verantwoordelijke van de schietstanden of door zijn gebruikersgroepen.

De betrokken bepaling moet verduidelijkt worden.

Tot slot verdient het aanbeveling te vermijden een opsomming te onderbreken door de invoeging van afzonderlijke leden.

Artikel 6

Het koninklijk besluit van 15 juli 2015 heeft het koninklijk besluit van 8 mei 2013 niet vervangen, maar wel opgeheven.

Bijgevolg moeten in het ontworpen artikel 1*bis* de woorden “en vervangen” weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY