

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 151.826 van 29 november 2005
in de zaak A. 96.150/XII-2931.**

In zake :

1. de VZW DE KEMPISCHE SCHUTTERSVERENIGING,
2. de VZW KONINKLIJK VERBOND DER BELGISCHE SCHUTTERSVERENIGINGEN,
3. de VZW HASPENGOUWSE KARABIJN-PISTOOLSCHUTTERS,
4. Robert CRAANE,
die woonplaats kiezen bij
advocaat W. Slosse,
kantoor houdende te Antwerpen,
Amerikalei 73

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door :

1. de minister van Binnenlandse Zaken,
2. de minister van Justitie,
die woonplaats kiezen bij
advocaten P. Hofströssler en O. Vanhulst,
kantoor houdende te 1000 Brussel,
Goedheidsstraat 5-7.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW De Kempische Schuttersvereniging, de VZW Koninklijk Verbond der Belgische Schuttersverenigingen, de VZW Haspengouwse karabijn-pistoolschutters en Robert Craane op 2 oktober 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de artikelen 1, § 1, 2, § 4, 3, 4, § 1, 5, en 8, en de bijlage "Model 13", van het koninklijk besluit van 13 juli 2000 tot bepaling van de erkenningsvoorwaarden van schietstanden;

Gelet op het arrest nr. 96.027 van 31 mei 2001 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding van 19 juli 2001 ingediend door de tweede en de vierde verzoekende partij;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur-afdelingshoofd
P. De Wolf;

Gelet op de beschikking van 19 maart 2002 die de neerlegging ter
griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de
laatste memories;

Gelet op de beschikking van 20 december 2004 waarbij de
terechtzingting bepaald wordt op 15 maart 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A.-C. Van Rensberghen,
die loco advocaat W. Slosse verschijnt voor de tweede en vierde verzoekende partij,
en van advocaat B. Schutyser, die loco advocaat P. Hofströssler verschijnt voor de
verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur-generaal
P. De Wolf;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van
State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat artikel 1, § 1, 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 (hierna: de wapenwet) luidt :

“Alleen de natuurlijke personen of rechtspersonen die zijn erkend door de
gouverneur van de provincie waar zij voornemens zijn hun activiteit uit te
oefenen, worden gemachtigd vuurwapens, onderdelen ervan of munitie te
vervaardigen, te herstellen of op te slaan, alsook daarin handel te drijven of als
tussenpersoon in die handel op te treden.

De gouverneur doet uitspraak over de aanvraag om erkenning na ontvangst
van het met redenen omkleed advies van de procureur des Konings van het
arrondissement en van de burgemeester van de gemeente waar de verzoeker
voornemens is zijn activiteit uit te oefenen.

Ingeval de erkenning geheel of gedeeltelijk geweigerd wordt, kan de verzoeker in beroep gaan bij de Minister van Justitie, op de wijze die de Koning bepaalt.

De erkenning kan alleen worden geweigerd om redenen die verband houden met de handhaving van de openbare orde. Elke beslissing tot weigering vanwege de Minister of de provinciegouverneur moet met redenen omkleed zijn”;

Overwegende dat artikel 14^{ter} van de wapenwet, zoals ingevoegd bij artikel 19 van de wet van 18 juli 1997, voorschrijft :

“Alleen de natuurlijke personen of rechtspersonen die overeenkomstig artikel 1 zijn erkend, worden gemachtigd om een schietinstallatie voor vuurwapens, al dan niet gelegen in een gesloten lokaal, uit te baten, of af en toe of regelmatig oefeningen voor sportschieten te organiseren.

De Koning bepaalt de erkenningsvoorwaarden op voorstel van de Ministers die bevoegd zijn voor Justitie en Binnenlandse Zaken.

Dit artikel is niet van toepassing op de schietinstallaties of de schietoefeningen die enkel bestemd zijn voor de opleiding of de training van de ambtenaren van de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht die overeenkomstig artikel 22, derde lid, worden aangeduid”;

Overwegende dat op 13 juli 2000 de Koning de erkenningsvoorwaarden van schietstanden vaststelt; dat het koninklijk besluit op 1 augustus 2000 in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt;

2. Overwegende dat na de kennisgeving van het voormelde arrest nr. 96.027 van 31 mei 2001, waarbij de vordering tot schorsing is afgewezen, alleen de tweede en de vierde verzoekende partij een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging hebben ingediend; dat bijgevolg, gelet op artikel 17, § 4^{ter}, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de eerste en de derde verzoekende partij vermoed worden afstand van het beroep te doen

3.1. Overwegende dat een eerste middel is afgeleid uit de schending van artikelen 105 en 159 van de Grondwet, van artikel 14^{ter}, eerste en tweede lid, van de wapenwet en van de plicht tot grondwetsconforme interpretatie van de wet; dat wordt toegelicht dat het koninklijk besluit, aangezien het echte uitbatingsvoorwaarden oplegt aan schietstanden, steunt op een foutieve interpretatie van de omvang van de delegatie die de wetgever in artikel 14^{ter} van de wapenwet, aan de Koning heeft gegeven, dat er geen twijfel over bestaat “dat de wetgever bedoeld heeft dat de Koning enkel voorwaarden kan vaststellen voor de erkenning van de uitbaters van de schietstanden en organisatoren”, en dat, indien in het artikel 14^{ter} toch een opdracht aan de Koning kan worden gelezen om uitbatingsvoorwaarden uit te vaardigen, dit een “niet toegelaten on(grond)wettige

interpretatie” van die bepaling is; dat, blijkens de toelichting, “[e]en grondwetsconforme (art. 159 G.W. en art. 6 § 1, II, 3° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) interpretatie van art. 14^{ter} leidt tot de conclusie dat de wetgever nooit aan de Koning de machtiging heeft willen geven tot het opstellen van erkenningscriteria van schietstanden”;

Overwegende dat in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie nog wordt opgemerkt dat het artikel 14^{ter} de Koning enkel en alleen de bevoegdheid geeft om de erkenningsvoorwaarden te bepalen van de natuurlijke personen of rechtspersonen die de intentie hebben een schietinstallatie voor vuurwapens uit te baten, dat het dan ook niet opgaat te stellen dat de Koning eveneens de bevoegdheid heeft gekregen om de erkenningsvoorwaarden vast te leggen voor de schietstanden zelf, dat tussen uitbaters en uitbating een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt, dat de regelgeving aangaande de exploitanten aan de federale overheid is toevertrouwd, maar de regelgeving met betrekking tot de exploitaties aan de gewesten, dat met het bestreden besluit de Koning buiten de bevoegdheid is getreden die hij van de wetgever heeft gekregen en kon krijgen, dat de bevoegdheid in geval van delegatie per definitie strikt moet worden geïnterpreteerd, dat een ruime interpretatie van de delegatie overigens ook niet door de voorbereidende werken en de daaruit blijkende wil van de wetgever wordt gerechtvaardigd;

3.2. Overwegende dat het hoger aangehaalde artikel 14^{ter} de uitbaters van een schietinstallatie voor vuurwapens -overeenkomstig artikel 1 van het koninklijk besluit van 13 juli 2000 schietstand genoemd- onderwerpt aan de vereiste van een erkenning; dat de Raad van State, zoals hij reeds eerder in zijn arrest VZW Cercle de Tir Mouscronnois, nr. 129.536 van 19 maart 2004, aannam, ook te dezen van oordeel blijft dat die erkenning betrekking heeft, eensdeels, op de uitbater van de schietstand, die moet voldoen aan de voorwaarden van het artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 juli 2000, en, anderdeels, op de schietstand zelf, die moet voldoen aan de voorwaarden van het artikel 3 van het koninklijk besluit;

Overwegende dat die dubbele draagwijdte van de erkenning zich, in de eerste plaats, laat afleiden uit de tekst van het artikel 14^{ter} van de wapenwet; dat het eerste lid, door middel van een verwijzing naar artikel 1 van de wet, in de erkenning voorziet van wie een schietstand wil uitbaten; dat dan weer het tweede lid bepaalt, zeer algemeen, dat de Koning “de erkenningsvoorwaarden” vaststelt en die

erkenningsvoorwaarden niet beperkt tot voorwaarden met betrekking tot de personen die de schietinstallaties uitbaten; dat in dit verband overigens geenszins zonder betekenis is, integendeel, dat het derde lid van het artikel 14^{ter} juist zeer uitdrukkelijk de schietinstallaties viseert, namelijk om het artikel 14^{ter} niet van toepassing te verklaren op -slechts!- de schietinstallaties “die enkel bestemd zijn voor de opleiding of de training van de ambtenaren van de diensten van het openbaar gezag of voor de openbare macht die overeenkomstig artikel 22, derde lid, worden aangeduid”;

Overwegende dat voorts ook de voorbereidende werken van het artikel 14^{ter} genoegzaam doen blijken van de wil van de wetgever om te voorzien in een erkenning die zowel op de persoon van de uitbater als op de schietinstallatie slaat; dat in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsontwerp wordt gesteld: “Er dient een uniforme procedure tot erkenning van deze schietstanden te worden bepaald. Gezien de nauwe verwevenheid met de wapenwetgeving wordt het opportuun geacht een nieuw artikel 14^{ter} in de wapenwet in te lassen, dat bepaalt dat de Koning, op voorstel van de Minister van Justitie en van de Minister van Binnenlandse Zaken, optredend binnen het kader van hun respectievelijke bevoegdheden, de voorwaarden tot erkenning van de schietstanden bepaalt” (Parl. St., Kamer, 1996-1997, nr. 934/1, 11); dat het verslag van de bevoegde Kamercommissie vermeldt : “De minister erkent dat de sector van de schietstanden nog niet voldoende gereguleerd en gezuiverd is. Men heeft zich tot op heden té eenzijdig gericht op een veiligheidsbeleid met betrekking tot de door de schietstanden te gebruiken infrastructuur. [...] Vandaar dat er ook geen aparte wetgeving inzake schietstanden bestaat. Thans is het moment gekomen om de aandacht meer te richten op de exploitatie zelf van de schietstanden en deze aan een reglementering te onderwerpen. Het is van het grootste belang deze sector uit de criminele sfeer te houden. Regelmatig zien we immers banden tussen organisaties van twijfelachtig allooi en deze schietstanden. Vandaar de noodzaak om dringend het kaf van het koren te scheiden. Zulks kan gebeuren door strenge erkenningsvoorwaarden op te leggen. Er is nog niet vastgesteld welke deze voorwaarden zullen zijn, maar het is duidelijk dat het dient te evolueren in de richting van een controle op de uitbatende vzw's, op de herkomst van de geïnvesteerde gelden en op de exploiterende personen. Eén en ander impliceert uiteraard de invoering van een justitiële controle, terwijl thans omzeggens enkel een preventieve beveiliging inzake de gebruikte infrastructuur geldt”; dat, tevens, de minister uitdrukkelijk het belang onderstreept “om in onderhavige wet niet al te veel beperkingen met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden aan de Koning op te leggen. Zoniet dreigt men de

doelstellingen van deze bepaling uit te hollen” (Parl. St., Kamer, 1996-1997, nr. 934/3, 22);

Overwegende dat uit het voorgaande moet worden geconcludeerd dat het artikel 14^{ter} en de bedoeling die de wetgever er mee gehad heeft, duidelijk mogen worden genoemd; dat het artikel de Koning heeft opgedragen erkenningsvoorwaarden te bepalen voor én de uitbaters van een schietinstallatie én de schietinstallaties zelf; dat, waar het meer genoemde artikel 14^{ter} en zijn ratio legis duidelijk zijn, er geen ruimte voor is om het artikel niettemin in een andere zin uit te leggen teneinde er een zogenaamde “grondwetsconforme” interpretatie aan te geven; dat het middel ongegrond is;

4.1. Overwegende dat het tweede middel de schending aanvoert van artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat het bestreden koninklijk besluit aan schietstanden uitbatingsvoorwaarden oplegt die op geen enkele wijze betrekking hebben op maatregelen van interne politie of op de arbeidsbescherming, en waarvoor enkel de gewesten bevoegd zijn;

Overwegende dat in de memorie van wederantwoord wordt toegelicht dat, inhoudelijk benaderd, het artikel 3 van het bestreden besluit aangeeft aan welke technische eisen de exploitatie van een schietstand moet voldoen en welke veiligheidsvoorschriften in acht genomen moeten worden, dat de exploitatievoorwaarden duidelijk er toe strekken om de negatieve veiligheidsinvloeden en de negatieve milieu-effecten te voorkomen en te beperken, dat zij passen in het kader van het milieu-hygiënerecht en dat alles in verband met de externe veiligheid van een inrichting een gewestelijke bevoegdheid betreft; dat daar in de laatste memorie nog aan toegevoegd wordt wat volgt :

“Of een bepaalde maatregel kadert in de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, dan wel dit kader overstijgt en behoort tot de federale bevoegdheid inzake civiele bescherming en openbare orde, moet worden uitgemaakt aan de hand van de vraag: Is in casu een gecoördineerd optreden van de interventie- hulp- en controlediensten al dan niet noodzakelijk en strekt het ontwerp tot maatregelen ter handhaving van de openbare orde?”;

4.2. Overwegende dat, inzake leefmilieu, artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de gewesten bevoegd heeft gemaakt voor “de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke

bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming”; dat, zoals de Raad van State ook al in het arrest in de zaak VZW Schuttersvereniging geweer, pistool, karabijn en VZW Koninklijk Verbond der Belgische Schuttersverenigingen, nr. 96.114 van 5 juni 2001, heeft vastgesteld, de gewesten aldus bevoegd zijn voor het treffen van maatregelen die het leefmilieu beschermen door het voorkomen of beperken van milieuhinder ten voordele van hoofdzakelijk, zij het niet alleen, de omwonenden;

Overwegende dat evenwel de erkenningsvoorwaarden die het bestreden koninklijk besluit bepaalt niet beogen het leefmilieu te beschermen tegen milieuhinder, maar fundamenteel er op gericht zijn de gevaren te beheersen die het gebruik van wapens in de schietstanden meebrengen voor de openbare orde en de veiligheid; dat het artikel 3 van het besluit, waarnaar verzoekende partijen in het bijzonder verwijzen, daar een illustratie van is; dat het artikel bijvoorbeeld voorschrijft dat de bewakingsagenten en de particuliere schieters die de schietstand gebruiken de uitbater jaarlijks een getuigschrift van goed zedelijk gedrag moeten overhandigen, dat elke particuliere schutter en elke schietmonitor een register moet invullen aan de toegang tot de schietruimten, onder welke voorwaarden munitie mag worden verkocht of ter beschikking gesteld, dat geen vuurwapens mogen worden verkocht in een schietstand, aan wie vuurwapens ter beschikking mogen gesteld worden en waar ze bewaard moeten worden, en welke schiettechnieken verboden zijn voor particulieren en bewakingsagenten; dat bijgevolg de vaststelling van de erkenningsvoorwaarden niet geacht kan worden het artikel 6, § 1, II, 3°, te schenden; dat het middel ongegrond is;

5.1. Overwegende dat een derde middel is afgeleid uit de schending van het redelijkheidsbeginsel doordat artikel 3, 4°, “zeer grote - onverantwoorde - veiligheidsconsequenties” heeft; dat wordt toegelicht dat de registers die overeenkomstig artikel 3, 4°, aan de toegang tot de schietruimte moeten worden bijgehouden, “een nuttige bron van informatie [zijn] voor criminelen die willen weten welke wapens op welke plaats zijn te stelen”, en dat ook artikel 3, 3°, in verband met de jaarlijkse overhandiging van een getuigschrift van goed zedelijk gedrag aan de uitbater, die het recentste exemplaar ervan moet bewaren, “een bepaling [is] met erg verregaande consequenties die niet in verhouding staan tot het doel”;

Overwegende dat daar in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie wordt aan toegevoegd, met betrekking tot het artikel 3, 4°, dat het

gevaar “niet zozeer [schuilt] in het feit dat het register voor andere schutters ter inzage ligt bij het betreden van de schietstand, maar het gevaar [...] hem juist [zit] in het feit dat deze registers volgens hetzelfde K.B. 10 jaar dienen bewaard te worden”, dat dan ook de kans niet denkbeeldig is dat bij een inbraak dergelijke registers worden ontvreemd en aldus een “prachtige bron vormen voor criminelen om wapens te gaan stelen bij vergunninghouders”, en, met betrekking tot het artikel 3, 3°, dat de verplichting voor bewakingsagenten en particuliere schutters om jaarlijks een getuigschrift van goed zedelijk gedrag te overhandigen niet nuttig en zelfs onzinnig is: “het komt toe aan de (individuele wapen-)vergunningverlenende overheid om de wapenvergunning in te trekken wanneer de houder ervan een ernstige veroordeling oploopt; De uitbater kan dat niet doen in de plaats van de overheid; Het K.B. schuift de verantwoordelijkheid op onverantwoorde wijze in de schoenen van deze uitbater”;

5.2. Overwegende dat artikel 3, 4°, van het koninklijk besluit van 13 juli 2000 luidt als volgt :

“aan de toegang tot de schietruimten moeten vastbladige registers worden neergelegd, waarin elke particuliere schutter en elke schietmonitor telkens zijn naam en zijn adres noteert, evenals het type en kaliber van het vuurwapen waarmee hij zal schieten, evenals de datum en het juiste uur waarop hij de schietruimte betreedt en weer verlaat. De bladzijden van deze registers moet vooraf worden genummerd en geïdende door de gemeentepolitie. De personen bedoeld in artikel 24 van de wapenwet moeten er steeds inzage van hebben. Ze moeten gedurende tien jaar worden bewaard”;

Overwegende dat verzoekende partijen, terècht, uitdrukkelijk bijvallen dat het voorhanden hebben van wapens en het schieten op schietstanden door particulieren gevaren inhouden voor de openbare orde en de veiligheid van de betrokkenen en hun omgeving, en dat het dan ook niet onredelijk is om het schieten op schietstanden aan beperkingen te onderwerpen en het toezicht op de naleving van die voorschriften te regelen; dat het besproken voorschrift past binnen dat toezicht; dat aanvankelijk, in het verzoekschrift, verzoekende partijen zich hoofdzakelijk ervoor bevreesd toonden dat criminelen de registers zouden raadplegen aan de toegang tot de schietruimten; dat van dat risico is gezegd, in het arrest over de vordering tot schorsing van verzoekende partijen, nr. 96.027 van 31 mei 2001, dat het danig gerelativeerd moet worden, al was het maar omdat niet zomaar om het even wie van een schietstand gebruik mag maken en de gebruikers jaarlijks een getuigschrift van goed zedelijk gedrag moeten overhandigen; dat in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie, verzoekende partijen niet meer aandringen in verband met het gevaar van de neerlegging van de registers aan de toegang tot de

schietruimten, maar hun veiligheid nu inzonderheid in het gedrang zien komen door het gevaar dat de registers, die gedurende tien jaar bewaard moeten worden, door criminelen worden ontvreemd, met alle veiligheidsrisico's van dien; dat evenwel de kans daartoe, zo zij volgens verzoekende partijen “niet denkbeeldig” is, evenmin overdreven mag worden; dat, geplaatst tegenover het algemeen belang gemoeid met de reglementering en controle van de schietstanden, het beweerd risico van diefstal van de registers en misbruik van de aldus verkregen informatie niet van die aard is dat (de laatste zin van) artikel 3, 4°, zich voordoet als het resultaat van een onzorgvuldige afweging;

Overwegende dat artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 13 juli 2000 bepaalt :

“de bewakingsagenten en de particuliere schutters die gebruik maken van de schietstand moeten de uitbater jaarlijks een getuigschrift van goed gedrag en zeden overhandigen, die het recentste exemplaar bewaart, waakt over zijn vertrouwelijkheid en het voor inzage ter beschikking houdt van de personen bedoeld in artikel 24 van de wapenwet en in artikel 16 van de bewakingswet; in dit getuigschrift mogen geen veroordelingen zijn vermeld zoals bedoeld in artikel 4, § 2, 1°”;

Overwegende dat het voorschrift er toe strekt de moraliteit van de schutters te verzekeren; dat mag aangenomen worden dat het zodoende er toe bijdraagt, zoals beoogd, de sector van de schietstanden te saneren, minstens te voorkomen dat hij afglijdt naar de criminaliteit; dat verzoekende partijen weliswaar beweren dat de bepaling “erg verregaande consequenties [heeft] die niet in verhouding staan tot het doel”, maar nalaten -zoals verwerende partij terecht tegenwerpt- dat aannemelijk te maken; dat het meer bepaald niet wordt aangetoond door de enkele omstandigheid dat een attest van goed zedelijk gedrag “privacy gevoelig” is of slechts “een momentopname” betreft; dat niet blijkt dat het artikel 3, 3°, steunt op een louter willekeurig oordeel;

5.4. Overwegende dat het middel in zijn geheel ongegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De afstand van het beroep door de VZW De Kempische Schuttersvereniging en de VZW Haspengouwse karabijn-pistoolschutters wordt vastgesteld.

Artikel 2.

Het beroep van de VZW Koninklijk Verbond der Belgische Schuttersverenigingen en Robert Craane wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 694,10 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een vierde.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring ingesteld door de VZW Koninklijk Verbond der Belgische Schuttersverenigingen en Robert Craane en bepaald op 347,06 euro, komen te hunnen laste.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig november 2005, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.