



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.756/1
van 25 januari 2018

avis 62.756/1
du 25 janvier 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake de proefbank voor
vuurwapens'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses sur le
banc d'épreuves des armes à
feu'

Op 27 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2018.

*

Le 27 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 18 janvier 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 janvier 2018.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Met het om advies voorgelegde voorontwerp van wet wordt de regeling die met betrekking tot de proefbank voor vuurwapens was vervat in de op te heffen wet van 24 mei 1888² grondig herzien. Die herziening houdt een aanpassing in van de beheersstructuur van de proefbank met het oog op een meer evenwichtige en transparante opbouw. Tevens wordt voor de werking van de proefbank in een nieuw juridisch kader voorzien waarbij meer rekening wordt gehouden met de veranderende economische context.

De vernieuwde vorm die aan de proefbank wordt gegeven, steunt op een aantal basisprincipes die in het om advies voorgelegde voorontwerp van wet worden beschreven. De meer precieze uitwerking van die basisprincipes zal gebeuren in één of meer koninklijke besluiten ter uitvoering van de ontworpen wet.

De proefbank neemt de vorm aan van een autonome instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid waarop de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ van toepassing is (artikelen 2 en 18 van het voorontwerp).

De organen van de proefbank zijn een raad van bestuur en een directeur (artikel 5). De directeur maakt geen deel uit van de raad van bestuur. Hij mag de raad van bestuur bijwonen, zonder evenwel stemgerechtigd te zijn. Zijn statuut wordt geregeld in de artikelen 7 tot 9 van het voorontwerp.

De raad van bestuur wordt samengesteld uit onder meer vertegenwoordigers van de representatieve belanghebbende economische sectoren, “waarvan er ten minste één de wapenfabrikanten vertegenwoordigt”. Daarnaast maken ook onafhankelijke leden deel uit van de raad van bestuur. Een van de onafhankelijke bestuurders zal worden gekozen als voorzitter van de raad van bestuur (artikel 6).

Voorts bevat het voorontwerp bepalingen betreffende de werking van de proefbank (artikelen 10 tot 12), alsmede het toezicht en de sancties (artikelen 13 tot 17). Tot slot wordt een vermelding van de proefbank ingeschreven in artikel 1 van de voornoemde wet van 16 maart 1954 (artikel 18), wordt de wet van 24 mei 1888 opgeheven (artikel 19) en wordt de datum van inwerkingtreding van de tot stand te brengen nieuwe wet vastgesteld op 1 januari 2019, voor zover de Koning voor sommige bepalingen niet in een vroegere datum van inwerkingtreding voorziet (artikel 20).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² Wet van 24 mei 1888 ‘houdende regeling van den toestand der proefbank voor vuurwapens gevestigd te Luik’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Meer in overeenstemming met de terminologie die wordt gebruikt in de wet van 16 maart 1954, waarnaar wordt verwezen in artikel 2 van het voorontwerp, vervange men de zinsnede “, is een autonome instelling die rechtspersoonlijkheid bezit” door de zinsnede “, is een autonome instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid”.

Artikel 3

4. De proefbank heeft luidens artikel 3, 4°, van het voorontwerp, onder meer als opdracht “het neutraliseren” van vuurwapens. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij die bepaling wordt gegeven, wordt, met verwijzing naar de Europese uitvoeringsverordening (EU) 2015/2403 van de Commissie van 15 december 2015,³ vermeld dat “wanneer een entiteit die controles uitvoert, en ook gemachtigd is om vuurwapens onbruikbaar te maken, er een duidelijke afscheiding tussen beide opdrachten binnen die entiteit dient te gebeuren” en dat er “[b]ij de vaststelling van de interne structuur en procedures van de proefbank (...) hierover (zal) worden gewaakt”.

Het verdient aanbeveling om in de tekst van het voorontwerp te expliciteren dat er binnen de proefbank een scheiding dient te bestaan tussen het toezicht en het neutraliseren van vuurwapens. Daartoe zou bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp kunnen worden aangevuld, of zou artikel 3 met een bijkomend lid kunnen worden vervolledigd.

Artikel 5

5. Overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp worden de omschrijving en de invulling van de opdrachten van de raad van bestuur en de directeur van de proefbank aan de Koning overgelaten. Het zou de duidelijkheid van de ontworpen regeling ten goede komen indien toch minstens de basisprincipes van de verhouding tussen en de respectieve taken van de voornoemde organen van de proefbank uit de tekst van het voorontwerp van wet zouden blijken. Nu zullen die verhouding en taken in essentie immers enkel uit een uitvoeringsbesluit kunnen worden afgeleid.⁴

³ 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’.

⁴ De stellers van het voorontwerp kunnen op dat punt inspiratie putten uit bijvoorbeeld de artikelen VIII.14 tot VIII.16 van het Wetboek van economisch recht, die betrekking hebben op de organen van het Bureau voor Normalisatie.

Artikel 11

6. In de commentaar die in de memorie van toelichting aan artikel 11 van het voorontwerp wordt gewijd, wordt vermeld dat met toepassing van die bepaling technische vereisten worden vastgesteld waaraan vuurwapens, onderdelen van vuurwapens en patronen moeten voldoen. Uit artikel 14 van het voorontwerp en de daarop betrekking hebbende commentaar in de memorie van toelichting valt af te leiden dat de desbetreffende technische proeven en controles gebeuren met het oog op het certificeren van de vuurwapens, onderdelen van vuurwapens en patronen. Duidelijkheidshalve wordt artikel 11 van het voorontwerp dan ook het best aangevuld met de zinsnede “, alsmede de technische vereisten waaraan deze met het oog op het certificeren ervan moeten voldoen”.

Artikel 14

7. In artikel 14 van het voorontwerp wordt melding gemaakt van “een door de Belgische overheid erkende proefbank”. Vraag is of in het voorontwerp geen regels moeten worden opgenomen met betrekking tot de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de betrokken erkenning gebeurt. Indien, zoals uit de commentaar bij artikel 14 van het voorontwerp in de memorie van toelichting lijkt te moeten worden afgeleid, de beoogde erkenning die is welke met toepassing van de CIP-Overeenkomst⁵ plaatsvindt, zou dit duidelijker in de tekst van artikel 14 moeten worden aangegeven.

Artikel 15

8. Naar het zeggen van de gemachtigde hebben de in artikel 15 van het voorontwerp bedoelde “controle- en toezichtsmaatregelen” uitsluitend betrekking op de interne werking van de proefbank. Die bedoeling dient met zoveel woorden tot uitdrukking te worden gebracht in de tekst van artikel 15 van het voorontwerp.

⁵ Bedoeld wordt de Overeenkomst ‘tot wederzijdse erkenning van draagbare vuurwapens’, zoals die nader wordt omschreven in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 26 april 2017 ‘tot vaststelling van de proeven waaraan de verschillende wapens onderworpen zijn en tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 1924 tot goedkeuring van het nieuw algemeen reglement der te Luik gevestigde wapenproefbank’. De voornoemde Overeenkomst heeft de Vaste Internationale Commissie ter beproeving van draagbare vuurwapens (CIP) opgericht.

Artikel 16

9. Aangezien in artikel 13 van het voorontwerp op algemene wijze melding wordt gemaakt van “de voorwaarden van deze wet of haar uitvoeringsbesluiten” volstaat het om artikel 16, eerste lid, van het voorontwerp te laten aanvangen als volgt: “Elke inbreuk op artikel 13 is strafbaar⁶ met ...”.

10. Men late artikel 16, derde lid, van het voorontwerp in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: “Bij herhaling binnen een periode van vijf jaar vanaf de datum van een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens dezelfde inbreuk ...”.

Artikel 19

11. Aan het einde van artikel 19 van het voorontwerp schrijve men “gevestigd te Luik, het laatst gewijzigd bij de wet van 21 april 2016, wordt opgeheven”.

*

⁶ Niet “is vatbaar”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de réviser en profondeur le régime relatif au banc d'épreuves des armes à feu inscrit dans la loi du 24 mai 1888² à abroger. Cette révision implique une adaptation de la structure de gestion du banc d'épreuves en vue de la rendre plus équilibrée et plus transparente. Par ailleurs, le projet prévoit pour le fonctionnement du banc d'épreuves un nouveau cadre juridique tenant davantage compte de l'évolution du contexte économique.

Cette nouvelle structure se fonde sur un certain nombre de principes de base définis dans l'avant-projet de loi soumis pour avis. Ces principes seront mis en œuvre de manière plus précise dans un ou plusieurs arrêtés royaux pris en exécution de la loi en projet.

Le banc d'épreuves prend la forme d'un organisme autonome d'intérêt public doté de la personnalité juridique auquel s'applique la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' (articles 2 et 18 de l'avant-projet).

Les organes du banc d'épreuves sont un conseil d'administration et un directeur (article 5). Le directeur ne fait pas partie du conseil d'administration. Il peut assister au conseil d'administration, sans toutefois avoir voix délibérative. Les articles 7 à 9 de l'avant-projet règlent son statut.

Le conseil d'administration est composé notamment de représentants des secteurs économiques représentatifs intéressés, « dont au moins un représente les fabricants d'armes ». En outre, des membres indépendants font également partie du conseil d'administration. Un des administrateurs indépendants sera élu président du conseil d'administration (article 6).

Par ailleurs, l'avant-projet contient des dispositions relatives au fonctionnement du banc d'épreuves (articles 10 à 12), ainsi qu'à la surveillance et aux sanctions (articles 13 à 17). Enfin, le projet insère une mention du banc d'épreuves à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 précitée (article 18), abroge la loi du 24 mai 1888 (article 19) et fixe la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi à adopter au 1^{er} janvier 2019, pour autant que le Roi ne prévoie pas pour certaines dispositions une date d'entrée en vigueur antérieure (article 20).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Loi du 24 mai 1888 'portant réglementation de la situation du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Pour mieux se conformer à la terminologie utilisée dans la loi du 16 mars 1954, à laquelle l'article 2 de l'avant-projet fait référence, on remplacera le membre de phrase « , est un organisme autonome qui possède une personnalité juridique » par le membre de phrase « , est un organisme autonome d'intérêt public doté de la personnalité juridique ».

Article 3

4. Selon l'article 3, 4°, de l'avant-projet, le banc d'épreuves a notamment pour mission « la neutralisation » d'armes à feu. Les explications inscrites à propos de cette disposition dans l'exposé des motifs précisent, en se référant au règlement d'exécution européen (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015³, que « dans le cas où une entité qui procède à des contrôles (...) est également habilitée à neutraliser les armes à feu, [il doit y avoir] une séparation claire entre ces deux missions au sein de cette entité » [, séparation à laquelle on veillera] [lors de la définition de la structure et des procédures internes du banc d'épreuves (...)] ».

Il est recommandé de préciser dans le texte de l'avant-projet qu'au sein du banc d'épreuves, une séparation doit exister entre la surveillance et la neutralisation d'armes à feu. À cette fin, on pourrait par exemple compléter l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet où ajouter à l'article 3 un alinéa supplémentaire.

Article 5

5. L'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet laisse au Roi le soin de définir la description et le contenu des missions du conseil d'administration et du directeur du banc d'épreuves. Le régime en projet gagnerait en clarté si à tout le moins les principes de base du rapport entre les organes précités du banc d'épreuves et les missions respectives de ceux-ci ressortaient du texte de l'avant-projet de loi. En effet, à l'heure actuelle, ce rapport et ces missions ne peuvent essentiellement être déduites que d'un arrêté d'exécution⁴.

Article 11

6. Le commentaire consacré dans l'exposé des motifs à l'article 11 de l'avant-projet précise qu'en application de cette disposition, des exigences techniques auxquelles les armes à feu, parties d'armes à feu et cartouches devront répondre, sont fixées. Il se déduit de l'article 14

³ Règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 'établissant des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes'.

⁴ Les auteurs de l'avant-projet peuvent s'inspirer sur ce point par exemple des articles VIII.14 à VIII.16 du Code de droit économique, qui concernent les organes du Bureau de Normalisation.

de l'avant-projet et du commentaire y afférent dans l'exposé des motifs que les épreuves et contrôles techniques concernés sont effectués en vue de certifier les armes à feu, les pièces d'armes à feu et les cartouches. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait dès lors compléter l'article 11 de l'avant-projet par le membre de phrase « , ainsi que les exigences techniques auxquelles celles-ci doivent satisfaire en vue de leur certification ».

Article 14

7. L'article 14 de l'avant-projet vise « un banc d'épreuve reconnu par l'autorité belge ». La question est de savoir si l'avant-projet ne devrait pas régler les modalités et les conditions de la reconnaissance concernée. Si, comme il semble devoir se déduire du commentaire donné dans l'exposé des motifs à propos de l'article 14 de l'avant-projet, la reconnaissance envisagée est celle qui a lieu en application de la Convention C.I.P.⁵, le texte de l'article 14 devrait l'indiquer plus clairement.

Article 15

8. Selon le délégué, les « mesures de contrôle et de surveillance » visées à l'article 15 de l'avant-projet concernent uniquement le fonctionnement interne du banc d'épreuves. Cette intention doit être énoncée explicitement dans le texte de l'article 15 de l'avant-projet.

Article 16

9. Dès lors que l'article 13 de l'avant-projet fait mention, de manière générale, des « conditions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution », il suffit de rédiger le début de l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, comme suit : « Toute infraction à l'article 13 est passible d'un ... »⁶.

10. On rédigera le début du texte néerlandais de l'article 16, alinéa 3, de l'avant-projet comme suit : « Bij herhaling binnen een periode van vijf jaar vanaf de datum van een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens dezelfde inbreuk ... ».

⁵ Est visée la Convention 'pour la reconnaissance réciproque des armes à feu', telle qu'elle est définie de manière plus précise à l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 26 avril 2017 'fixant les épreuves auxquelles sont soumises les diverses armes et modifiant l'arrêté royal du 30 juin 1924 approuvant le nouveau règlement général du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège'. La Convention précitée a établi la Commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives (C.I.P.).

⁶ Dans le texte néerlandais, on écrira : « Elke inbreuk op artikel 13 is strafbaar (et non : 'is vatbaar') met ... ».

Article 19

11. À la fin de l'article 19 de l'avant-projet, on écrira « établi à Liège, modifiée en dernier lieu par la loi du 21 avril 2016, est abrogée ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME