



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.414/4
du 5 novembre 2018

advies 64.414/4
van 5 november 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
20 septembre 1991 exécutant la
loi sur les armes et modifiant
l'arrêté royal du
26 février 2018 modifiant
divers arrêtés royaux portant
exécution de la loi sur les
armes, concernant le prêt, la
neutralisation et la destruction
d'armes et fixant la procédure
visée à l'article 45/1 de la loi
sur les armes'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 september 1991 tot
uitvoering van de wapenwet en
van het koninklijk besluit van
26 februari 2018 tot wijziging
van diverse koninklijke
besluiten ter uitvoering van de
wapenwet, betreffende de
uitlening, de neutralisering en
de vernietiging van
vuurwapens en tot bepaling
van de procedure bedoeld in
artikel 45/1 van de wapenwet'

Le 10 octobre 2018, 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 l'arrêté royal du 20 septembre 1991 exécutant la loi sur les armes et modifiant l'arrêté royal du 26 février 2018 modifiant divers arrêtés royaux portant exécution de la loi sur les armes, concernant le prêt, la neutralisation et la destruction d'armes et fixant la procédure visée à l'article 45/1 de la loi sur les armes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 novembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 novembre 2018.

*

Op 10 oktober 2018 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 het koninklijk besluit van 20 september 1991 tot uitvoering van de wapenwet en van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 tot wijziging van diverse koninklijke besluiten ter uitvoering van de wapenwet, betreffende de uitlening, de neutralisering en de vernietiging van vuurwapens en tot bepaling van de procedure bedoeld in artikel 45/1 van de wapenwet'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 november 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

En vertu de l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 26 février 2018 'modifiant divers arrêtés royaux portant exécution de la loi sur les armes, concernant le prêt, la neutralisation et la destruction d'armes et fixant la procédure visée à l'article 45/1 de la loi sur les armes', les dispositions suivantes sont entrées en vigueur huit mois après la publication de cet arrêté au *Moniteur belge*¹ : d'une part, l'article 10 de la loi du 7 janvier 2018 'modifiant la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes et le Code civil' et, d'autre part, les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 26 février 2018.

Il ressort du dossier que le but poursuivi par le projet d'arrêté consiste à « empêcher » cette entrée en vigueur, et ce pour éviter de devoir appliquer pendant une très courte période des dispositions appelées à subir des « modifications drastiques » résultant d'une loi actuellement à l'état d'avant-projet².

À cette fin, le projet d'arrêté suggère d'abroger, d'une part, la disposition – en l'occurrence l'article 25bis – que l'article 10 de l'arrêté royal du 26 février 2018 a insérée dans l'arrêté royal du 20 septembre 1991 'exécutant la loi sur les armes' et, d'autre part, l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 26 février 2018. Selon son article 3, l'arrêté en projet produirait ses effets le 27 octobre 2018, c'est-à-dire à une date à laquelle l'article 10 de la loi du 7 janvier 2018 et les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 26 février 2018 n'étaient pas encore en vigueur.

Il y a lieu d'observer qu'en faisant entrer en vigueur l'article 10 de la loi du 7 janvier 2018 et les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 26 février 2018, l'article 11, § 2, du même arrêté a épuisé instantanément tous ses effets. Par conséquent, il ne sert à rien, à présent, d'abroger l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 26 février 2018. Une telle abrogation arrive trop tard.

Il ne peut être admis que cette abrogation produise ses effets à une date à laquelle l'article 10 de la loi du 7 janvier 2018 et les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 26 février 2018 n'étaient pas encore en vigueur : en effet, c'est uniquement pour l'avenir – et non pas pour le passé – qu'une disposition abrogée disparaît de l'ordonnancement juridique.

¹ L'arrêté royal du 26 février 2018 a été publié au *Moniteur belge* le 28 février 2018.

² Voir en ce sens, tout particulièrement, la note au Conseil des ministres.

Par contre, du point de vue de la technique législative, l'objectif poursuivi par les auteurs du projet d'arrêté peut être atteint, dans les circonstances de l'espèce, par un arrêté royal ayant pour objet de retirer – c'est-à-dire de supprimer rétroactivement – les articles 9, 10 et 11, § 2, de l'arrêté royal du 26 février 2018³. Encore toutefois convient-il, à cette occasion, de s'assurer qu'une telle rétroactivité est admissible en droit. Il est rappelé, à cet égard, qu'en l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, par exemple parce qu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

*

³ Le retrait de l'article 10 de l'arrêté royal du 26 février 2018 ferait perdre toute utilité à l'abrogation de l'article 25bis de l'arrêté royal du 20 septembre 1991.

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.

Krachtens artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten ter uitvoering van de wapenwet, betreffende de uitlening, de neutralisering en de vernietiging van vuurwapens en tot bepaling van de procedure bedoeld in artikel 45/1 van de wapenwet’, zijn de hiernavolgende bepalingen in werking getreden acht maanden na de bekendmaking van dat besluit in het *Belgisch Staatsblad*:¹ enerzijds artikel 10 van de wet van 7 januari 2018 ‘tot wijziging van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens en van het Burgerlijk Wetboek’ en anderzijds de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018.

Uit het dossier blijkt dat het ontwerpbesluit strekt tot het “verhinderen” van die inwerkingtreding, en wel om te vermijden dat gedurende een zeer korte tijd bepalingen moeten worden toegepast die “ingrijpende wijzigingen” zullen ondergaan ingevolge een wet die zich momenteel nog in de fase van voorontwerp bevindt.²

Daartoe wordt in het ontwerpbesluit voorgesteld om enerzijds de bepaling die bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 ingevoegd is in het koninklijk besluit van 20 september 1991 ‘tot uitvoering van de wapenwet’ – in casu artikel 25bis –, en anderzijds artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 op te heffen. Het ontwerpbesluit zou luidens artikel 3 ervan uitwerking hebben op 27 oktober 2018, te weten op een datum waarop artikel 10 van de wet van 7 januari 2018 en de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 nog niet van kracht waren.

Er dient opgemerkt te worden dat door de inwerkingtreding van artikel 10 van de wet van 7 januari 2018 en van de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018, artikel 11, § 2, van hetzelfde besluit onmiddellijk volledig uitgewerkt is. Bijgevolg dient het tot niets om thans artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 op te heffen. Die opheffing komt te laat.

Het is niet aanvaardbaar dat die opheffing gevolgen heeft op een datum waarop artikel 10 van de wet van 7 januari 2018 en de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 nog niet van kracht waren: een opgeheven bepaling kan immers alleen in de toekomst – en dus niet in het verleden – uit de rechtsordening verdwijnen.

¹ Het koninklijk besluit van 26 februari 2018 werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 28 februari 2018.

² Zie in dat verband inzonderheid de nota aan de Ministerraad.

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt daarentegen kan het door de stellers van het ontwerpbesluit nagestreefde doel, in de gegeven omstandigheden, bereikt worden middels een koninklijk besluit dat strekt tot intrekking – of met andere woorden tot opheffing met terugwerkende kracht – van de artikelen 9, 10 en 11, § 2, van het koninklijk besluit van 26 februari 2018.³ Daarbij moet men er zich evenwel van vergewissen dat een dergelijke terugwerking in rechte aanvaardbaar is. Er wordt in dat opzicht aan herinnerd dat indien terugwerkende kracht niet bij de wet wordt toegestaan, ze alleen aanvaard kan worden bij wijze van uitzondering, wanneer ze onontbeerlijk is ter verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, bijvoorbeeld omdat ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

³ De intrekking van artikel 10 van het koninklijk besluit van 26 februari 2018 zou de opheffing van artikel 25bis van het koninklijk besluit van 20 september 1991 helemaal nutteloos maken.