

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 129.536 du 19 mars 2004

A. 95.948/XV-300

En cause : **l'A.S.B.L. “Cercle de Tir Mouscronnois”,**
ayant élu domicile chez
Me E. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

l'Etat belge, représenté par
1. le ministre de la Justice,
2. le ministre de l'Intérieur,
ayant élu tous deux domicile chez
Me P. HOFSTROSSLER, avocat,
rue de la Bonté 5
1000 Bruxelles.

Requérant en intervention :

VANLEYNSEELE Mathias,
ayant élu domicile chez
Me E. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 septembre 2000 par l'association sans but lucratif “Cercle de Tir Mouscronnois”, qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 13 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément des stands de tir, publié au Moniteur belge du 1^{er} août 2000;

Vu l'arrêt n° 91.588 du 12 décembre 2000 par lequel le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué pour défaut de risque de préjudice grave difficilement réparable;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu la requête introduite le 17 janvier 2001 par laquelle Mathias VANLEYNSEELE demande à être reçu en qualité de partie intervenante dans la procédure en annulation;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 août 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'arrêt n° 127.886 du 6 février 2004 rouvrant les débats et fixant l'affaire à l'audience du 12 mars 2004;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DELHOUX loco Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me SCHUTYSER loco Me HOFSTROSSLER, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me DELHOUX loco Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

Le 16 septembre 1997, les services du ministère de la Justice achèvent la rédaction d'un avant-projet d'arrêté royal déterminant les conditions d'agrément des stands de tir. Le 3 avril 1998, ils soumettent cet avant-projet à l'inspecteur des finances, qui, le 14 avril 1998, émet un avis favorable sous quelques réserves. Le 13 octobre 1998, le ministre du Budget marque son accord sur cet avant-projet. Le 7 juillet 1999,

la section de législation du Conseil d'Etat donne son avis à son sujet. Le 13 juillet 2000, après l'adoption partielle d'adaptations proposées par la section de législation, le Roi signe le projet d'arrêté royal proposé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Il s'agit de l'arrêté attaqué. Il est publié au Moniteur belge du 1^{er} août 2000 et suivi, dans la même livraison, d'une circulaire adaptant à ce nouvel arrêté la circulaire coordonnée 3630/1/8 relative à l'application des dispositions légales et réglementaires relatives aux armes;

Considérant que, par une requête introduite le 17 janvier 2001, Mathias VANLEYSEELE a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante dans la présente procédure en annulation; que, par une ordonnance du 16 février 2001, notifiée le 12 mars 2001, cette requête en intervention est accueillie; qu'à dater de la notification de cette ordonnance, Mathias VANLEYSEELE disposait d'un délai unique de soixante jours pour exposer ses moyens au fond; que ce dernier n'a pas déposé de mémoire en intervention; que toutefois la demande de poursuite de la procédure a été revêtue de 7.000 francs belges de timbres en tant qu'elle était introduite par Mathias VANLEYSEELE alors que les dépens de l'intervention étaient fixés à 5.000 francs belges; qu'il y a lieu de rembourser au requérant en intervention les 2.000 francs belges (49,58 euros) indûment apposés;

Considérant que, comme la partie adverse l'expose, si l'arrêt n° 91.588 précité a accueilli l'intervention dans la procédure en référé de Yves VANLEYNSEELE en qualité de représentant légal de son fils mineur Mathias, il ressort des pièces du dossier que la requête en intervention dans la procédure en annulation a été introduite par Mathias VANLEYNSEELE seul, et non par son représentant légal, alors qu'il était toujours mineur, étant né le 17 juin 1986; qu'il s'ensuit qu'au moment de déposer sa demande en intervention, Mathias VANLEYNSEELE ne disposait pas de la capacité requise pour agir seul; que sa requête en intervention n'est pas recevable;

Considérant, quant à l'objet du recours, qu'il ressort du dispositif de la requête en annulation et du mémoire en réplique de même que du libellé des moyens, que le recours est dirigé contre le seul article 3 de l'arrêté royal du 13 juillet 2000 précité;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 14^{ter}, alinéa 2, de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port d'armes et au commerce de munitions et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose en substance que l'article 3 litigieux vise à imposer des conditions relatives à

l'exploitation d'installations de tir à l'arme à feu alors que l'article 14^{ter} précité ne permettrait que de réglementer l'agrément de l'exploitant en sorte que le Roi a excédé les compétences attribuées par le législateur;

Considérant que la partie adverse répond, en substance, que l'article 14^{ter}, alinéa 2, de la loi du 3 janvier 1933 précitée autorise le Roi à énoncer les conditions qui doivent être rencontrées pour que l'agrément soit accordé, qu'Il est partant habilité à compléter les conditions de l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1933 précitée, que l'article 2 de l'arrêté entrepris prévoit que l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 1991 est applicable aux demandes d'agrément de personnes exploitant des stands de tir, que le Roi peut, en vertu de l'article 108 de la Constitution, prendre les mesures exécutoires requises même sans habilitation législative, que c'est ce que le Roi a fait en arrêtant, dans l'acte attaqué, les conditions relatives à l'exploitation des stands de tir, qu'il échet de constater que l'article 14^{ter}, alinéa 2, précité règle également l'agrément des stands et pas seulement celui des exploitants et que les travaux préparatoires montrent la nécessité de surveiller de près les stands de tir et leurs exploitants;

Considérant que la requérante réplique en substance que le Roi a dépassé son habilitation en adoptant des conditions relatives à l'exploitation d'un stand de tir et à la détention ainsi qu'à l'usage des armes à feu, que l'interprétation de la partie adverse est inconciliable avec le texte de l'article 14^{ter} précité, que l'article 108 de la Constitution ne peut être invoqué car l'esprit et le but de la loi étaient l'agrément, non des installations, mais des exploitants, que l'interdiction de certaines armes à feu et l'exclusion de certaines catégories d'utilisateurs vont au delà des prévisions de la loi, qu'il n'appartient pas au Roi de prohiber, au travers de l'article 14^{ter}, l'usage de certaines armes légalement autorisées ni d'exclure les mineurs de seize ans des installations en méconnaissance du but de la législation, qu'on ne peut soutenir vouloir les maintenir en dehors d'un milieu criminogène sauf à considérer que les autres conditions arrêtées ne sont pas satisfaisantes et que seules des considérations de sécurité semblent justifier une telle interdiction, ce qui ne rencontre pas l'objectif fixé par le législateur;

Considérant que l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 3 janvier 1933 dispose comme suit :

“ § 1^{er}. Sont seules autorisées à fabriquer, réparer ou stocker des armes à feu, des pièces de ces armes ou des munitions, à en faire le commerce ou à intervenir comme intermédiaire dans ce commerce, les personnes physiques ou morales agréées par le gouverneur de province où ces personnes se proposent d'exercer leur activité.

Le gouverneur statue sur la demande d'agrément après avoir reçu l'avis motivé du procureur du Roi de l'arrondissement et du bourgmestre de la commune où le requérant se propose d'exercer son activité.

En cas de refus d'agrément total ou partiel, le demandeur dispose d'un recours auprès du Ministre de la Justice, dans des conditions déterminées par le Roi.

L'agrément ne peut être refusé que pour des raisons tenant au maintien de l'ordre public. Toute décision de refus du Ministre ou du gouverneur de province doit être motivée.”;

Considérant que l'article 14^{ter} de la loi du 3 janvier 1933, inséré par la loi du 18 juillet 1997, dispose comme suit :

“ Seules les personnes physiques ou morales agréées conformément à l'article 1^{er} sont autorisées à exploiter une installation de tir à l'arme à feu, située dans un local fermé ou non, ou à organiser occasionnellement ou régulièrement des exercices de tir sportif.

Le Roi fixe les conditions d'agrément, sur proposition des ministres qui ont la Justice et l'Intérieur dans leurs attributions.

Le présent article ne s'applique pas aux installations ou aux exercices de tir réservés exclusivement à la formation ou à l'entraînement des agents de services de l'autorité ou de la force publique déterminés conformément à l'article 22, alinéa 3.” ;

Considérant que l'article 14^{ter} institue de la sorte l'exigence d'un agrément dans le chef des exploitants d'une installation de tir à l'arme à feu, située dans un local fermé ou non, dénommée conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué “stand de tir”; que cet agrément qui est délivré conformément à la procédure prévue par l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1933 a un double objet, à savoir l'exploitant d'un stand de tir, lequel est soumis aux conditions fixées par l'article 2 de l'arrêté attaqué, et le stand de tir lui-même, lequel doit remplir les conditions visées à l'article 3 de l'arrêté attaqué;

Considérant que la double portée de l'agrément institué par l'article 14^{ter} se déduit de la lecture de cette disposition dont l'alinéa 1^{er} prévoit l'agrément des personnes désirant exploiter une installation de tir par renvoi à l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1933 précitée et dont l'alinéa 2, en habilitant le Roi à fixer de manière générale “les conditions d'agrément”, permet d'arrêter les conditions d'agrément des installations de tir ou l'ajout de conditions spécifiques aux personnes les exploitant et ce, d'autant plus que l'alinéa 3 de cette disposition légale vise spécifiquement les installations de tir; que la volonté du législateur d'instaurer un système d'agrément portant tant sur la personne de l'exploitant que sur l'installation de tir découle également à suffisance des travaux préparatoires relatifs à cette disposition : selon l'exposé des motifs, “(il) convient de définir une procédure uniforme concernant l'agrément de ces stands de tir. Vu la corrélation étroite avec la législation sur les armes, il est estimé opportun d'insérer un nouvel article 14^{ter} dans la loi sur les armes, qui prévoit que le Roi fixe, sur la

proposition des Ministres de la Justice et de l'Intérieur, agissant dans le cadre de leurs attributions respectives, les conditions d'agrément des stands de tir” (*Doc. Parl.*, Chambre, n° 934/1, s.o. 1996-1997, p.11); que le rapport de la commission mentionne que “(le) ministre reconnaît que le secteur des stands de tir n'est pas encore suffisamment réglementé et assaini. On s'est jusqu'à présent soucié trop exclusivement de développer une politique axée sur la sécurité de l'infrastructure utilisée par les stands de tir.(...) C'est pourquoi il n'existe pas de législation spécifique sur les stands de tir. Le moment est aujourd'hui venu d'être plus attentif à l'exploitation même des stands de tir et de soumettre ceux-ci à une réglementation. Il importe au plus haut point d'éviter que ce secteur glisse dans la criminalité. Nous découvrons régulièrement des connexions entre des organisations suspectes et ces stands de tir. Il convient donc de séparer d'urgence le bon grain de l'ivraie. Cela peut se faire en imposant de sévères conditions d'agrément. Ces conditions n'ont pas encore été arrêtées, mais il est évident qu'elles doivent aller dans le sens d'un contrôle des exploitants des stands de tir (asbl et personnes) et de l'origine des capitaux investis dans ces stands. Cela suppose évidemment l'instauration d'un contrôle judiciaire, là où, actuellement, on ne se soucie, pour ainsi dire, que de la sécurité préventive de l'infrastructure utilisée. (...) Etant donné que cet article jette les bases d'un contrôle judiciaire des stands de tir, les conditions d'agrément seront imposées sur la proposition conjointe des ministres qui ont la Justice et l'Intérieur dans leurs attributions, ainsi que le prévoit d'ailleurs explicitement le projet de loi.” (*Doc. Parl.*, Chambre, n° 934/3, s.o. 1996-1997, p.22);

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 14^{ter} de la loi du 3 janvier 1933 précitée et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle expose en substance que son moyen est plus particulièrement dirigé contre l'article 3, 1°, de l'arrêté attaqué qui interdit aux particuliers l'usage, dans les stands de tir, d'armes automatiques et d'armes semi-automatiques sauf, pour ces dernières, lorsque l'usage est nécessaire dans une discipline reconnue par les autorités communautaires compétentes pour le sport, alors que la loi du 3 janvier 1933 précitée, telle qu'interprétée par le ministre de la Justice dans sa circulaire du 30 octobre 1995, permet de solliciter une autorisation de détention pour une arme à feu de défense ou de guerre en vue de pratiquer le tir sportif, de manière telle que l'article 3, 1°, viole le principe consacré à ladite loi et consacre une distinction injustifiable entre, d'une part, les armes semi-automatiques et automatiques et, d'autre part, les autres armes de guerre ou de défense dont les propriétaires et les adeptes sportifs sont traités différemment;

Considérant que la partie adverse répond que les articles 10 et 11 de la Constitution ne visent pas les choses mais les citoyens, que la conception de catégories d'armes ne peut répondre aux articles précités, que l'arrêté attaqué ne modifie pas les catégories d'armes régies par la loi du 3 janvier 1933, que si la détention reste permise, l'utilisation sera prohibée, que l'interdiction de l'article 3, 1°, n'est pas absolue et que des critères objectifs y sont déterminés en sorte que la catégorie des utilisateurs d'armes semi-automatiques et automatiques y est différenciée de manière raisonnable en fonction du but poursuivi, étant le danger des armes utilisées dans les stands de tir; que, dans son dernier mémoire, elle souligne que les armes visées par l'article 3, 1°, présentent des risques beaucoup plus grands que les armes non-automatiques, que l'interdiction d'utiliser des armes automatiques ne rend pas leur détention impossible du fait que, d'une part, le motif principal de la détention de ces armes est la collection et que, d'autre part, il est interdit de chasser avec ces armes, qu'il en va de même de l'interdiction d'utiliser des armes longues semi-automatiques du fait de l'existence d'une discipline de tir, le tir d'ordonnance, qui est beaucoup moins strictement réglementée que les autres formes de tir et du fait que ces armes sont principalement utilisées pour la chasse;

Considérant que l'article 3, 1°, de l'arrêté attaqué prévoit comme condition d'agrément d'un stand de tir que :

“ 1° l'utilisation d'armes automatiques est interdite. L'utilisation d'armes longues semi-automatiques est interdite sauf lorsque l'usage de celles-ci est nécessaire dans une discipline reconnue par les autorités communautaires compétentes pour le sport. Cette interdiction n'est pas applicable aux fonctionnaires visés à l'article 22, alinéa 3, de la loi sur les armes”;

Considérant que cette disposition crée ainsi une différence de traitement entre les détenteurs d'armes automatiques et d'armes longues semi-automatiques et les détenteurs d'autres armes à feu;

Considérant que tout règlement doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier constitué au cours de l'élaboration de ce règlement, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation de la régularité de ce règlement doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe;

Considérant que le dossier déposé contient en tout et pour tout, outre le texte en deux exemplaires de l'arrêté attaqué et de la circulaire coordonnée du 26 juillet 2000 relative à l'application des dispositions légales et réglementaires relative aux

armes, le texte du projet d'arrêté, trois notes relatives à l'impact financier du projet et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; que le dossier ne contient aucun document indiquant la raison pour laquelle le Roi interdit l'utilisation dans les stands de tir des armes automatiques et des armes longues semi-automatiques sauf pour ces dernières dans certaines circonstances très limitées;

Considérant que les explications données dans le mémoire en réponse et le dernier mémoire ne peuvent suppléer à la carence du dossier; qu'en tout état de cause, elles ne paraissent pas de nature à justifier adéquatement la différence de traitement alléguée; qu'elles tiennent essentiellement aux risques beaucoup plus grands présentés par ces armes; que, toutefois, un tel motif n'a pas empêché le législateur de permettre moyennant certaines conditions la détention et le port de ce type d'armes; qu'en effet, les armes à feu automatiques, qui font partie, selon l'article 3, alinéa 3, de la loi du 3 janvier 1933, de la catégorie des armes de guerre, peuvent être détenues par tout particulier, et non comme semble l'indiquer la partie adverse par les collectionneurs principalement, moyennant une autorisation (article 11 de la même loi) et peuvent être portées sans qu'une autorisation ne soit nécessaire mais moyennant un motif légitime (article 10); que les armes longues semi-automatiques, qui font partie, selon l'article 3, alinéa 2, de la loi du 3 janvier 1933, de la catégorie des armes de défense, peuvent être détenues par tout particulier, et non comme semble l'indiquer la partie adverse par les chasseurs principalement, moyennant une autorisation (article 6) et peuvent être portées pour un motif légitime et moyennant la possession d'un permis de port d'arme (article 7); qu'il s'ensuit que le danger inhérent à ces deux types d'armes avancé par la partie adverse ne constitue pas une justification suffisante de l'interdiction pure et simple de pouvoir les utiliser dans les stands de tir et en relation adéquate avec les objectifs poursuivis par l'exploitation d'un stand de tir, à savoir l'entraînement et la compétition;

Considérant que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant que, dans une seconde branche, la requérante expose que l'article 3, 2°, qui interdit de manière générale et non modalisée aux mineurs de moins de 16 ans la fréquentation des stands de tir sans que le Roi ne distingue selon le type d'arme à feu utilisée, la nature de l'activité ou la présence des parents, constitue une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution et que la détention des armes de chasse ou de sport n'est soumise à aucune autorisation, seul un motif légitime devant être invoqué par le porteur d'une telle arme à feu;

Considérant que la partie adverse répond que le critère d'âge est une mesure objective et proportionnelle correspondant à la constatation qu'un mineur de 16 ans ne peut obtenir d'autorisation pour une arme à feu, qu'il peut utiliser des armes non à feu et que le but est d'assurer la sécurité des mineurs de 16 ans qui ne possèdent pas encore le discernement voulu dans le domaine des armes; que dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que la loi interdit aux mineurs de moins de 16 ans d'utiliser des armes de défense et de guerre et que les mineurs de moins de 18 ans ne peuvent acheter de telles armes de sorte qu'il est logique et raisonnable d'interdire l'utilisation aux mineurs de moins de 16 ans d'armes de chasse et de sport qui sont également des armes à feu; qu'elle rappelle également que les jeunes âgés de 16 ans, accompagnés d'instructeurs ou de parents, peuvent, vu leur faculté de discernement et moyennant une autorisation provisoire, tirer dans des stands de tir et qu'une annulation éventuelle de la disposition entreprise supprimerait la nécessité de la présence, aux côtés d'un mineur, d'un adulte, ce qui ouvrirait la porte aux abus que le législateur a voulu éviter;

Considérant que l'article 3, 2°, de l'arrêté attaqué prévoit comme condition d'agrément d'un stand de tir que :

“ 2° l'accès aux locaux où se trouvent des armes à feu est interdit à tout mineur de moins de 16 ans;”;

Considérant que, contrairement aux affirmations de la requérante, la disposition attaquée n'interdit pas aux mineurs de moins de 16 ans tout accès aux installations de tir mais leur prohibe l'accès aux locaux où se trouvent des armes à feu;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le législateur n'interdit pas aux mineurs la détention et le port d'une arme à feu, quelle que soit la catégorie dont elle relève, mais se contente d'interdire “de vendre des armes à feu à des particuliers de moins de 18 ans” (article 14bis, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 3 janvier 1933); que l'interdiction de délivrer une autorisation de détention d'une arme à feu de défense ou de guerre aux mineurs de moins de 16 ans n'est prévue que par l'article 9bis, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 septembre 1991 exécutant la loi du 3 janvier 1933 et uniquement en ce qui concerne une autorisation provisoire de détention de ce type d'arme;

Considérant que l'interdiction absolue d'accès par les mineurs de moins de seize ans aux locaux d'un stand de tir où se trouvent des armes à feu, quelles qu'elles soient, interdiction qui emporte *a fortiori* l'interdiction d'utiliser des armes à feu dans les stands de tir, n'entre pas dans l'habilitation conférée au Roi par l'article 14ter précité

de la loi du 3 janvier 1933; que, comme il a été vu lors de l'examen du premier moyen, l'objectif poursuivi par l'adoption de l'article 14^{ter} était, non pas d'assurer la sécurité ou la protection des mineurs ou d'une partie de ceux-ci, mais d'assainir ce secteur d'activités par des conditions d'agrément touchant aux exploitants et aux infrastructures; que, plus particulièrement, l'agrément d'un stand de tir en vue d'éviter que des personnes suspectes ne s'y entraînent ne constitue pas un fondement suffisant à une telle interdiction;

Considérant en outre qu'une telle interdiction apparaît disproportionnée au regard du régime juridique réservé par le législateur et le Roi aux mineurs de moins de 16 ans en ce qui concerne la détention et le port d'armes à feu;

Considérant qu'il s'ensuit que le moyen est fondé en sa deuxième branche,

D E C I D E :

Article 1^{er}

La requête en intervention introduite par Mathias VANLEYNSEELE dans la procédure en annulation est rejetée.

Article 2

Est annulé l'article 3, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 13 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément des stands de tir, publié au Moniteur belge du 1^{er} août 2000.

Article 3

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 4

Le présent arrêt sera publié par mention au Moniteur belge.

Article 5

Les dépens du recours, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 123, 95 euros, sont mis à charge du requérant en intervention.

Le trop- perçu de 49,58 euros sera remboursé à Mathias VANLEYNSEELE.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf mars deux mille quatre par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme BAGUET,	conseiller d'Etat,
Mme MOREL,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

C. MOREL.

M. LEROY.