

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 209.232 du 25 novembre 2010

A. 190.780/XV-916

En cause : **l'a.s.bl. Union Nationale de l'Armurerie,
de la Chasse et du Tir,**

ayant élu domicile chez
Me M. HERBATSCHEK, avocat,
avenue Brigade Piron 132
1080 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me S. DEPRE, avocat,
avenue Louise 240
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 décembre 2008 par l'a.s.bl. Union nationale de l'armurerie, de la chasse et du tir, en ce qu'elle tend à l'annulation de l'arrêté royal du 16 octobre 2008 réglant le statut de l'armurier, et subsidiairement à l'annulation des articles 4, 2° ou 3°, 11 et 19, alinéas 1^{er} et 2, du même arrêté;

Vu l'arrêt n° 190.244 du 6 février 2009 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même arrêté royal;

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

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique (ce dernier erronément intitulé «mémoire en réponse») régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. JANS, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 20 octobre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 novembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me M. HERBATSCHKE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Fr. VISEUR *loco* Me S. DEPRE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. JANS, auditeur;

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

Considérant qu'en exécution de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, spécialement les articles 5, § 2, alinéa 1^{er}, et 35, 4°, qui habilite le Roi à déterminer les conditions relatives à la preuve de l'aptitude professionnelle des candidats armuriers et à la justification de l'origine des moyens financiers utilisés par ces derniers ainsi qu'à établir un code déontologique pour les armuriers agréés, a été publié au *Moniteur belge* du 20 octobre 2008 un arrêté royal du 16 octobre réglant le statut de l'armurier; que cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué par l'a.s.b.l. requérante, comprend sous un chapitre II (articles 2 à 8) les règles relatives à l'examen d'aptitude professionnelle de la personne qui demande un agrément d'armurier et sous un chapitre III (articles 9 à 19) le code déontologique constitué de règles «tendant à garantir un exercice digne, intègre et responsable de la profession d'armurier»; que les articles de l'arrêté royal dont l'annulation est poursuivie à titre subsidiaire concernent la présence au sein du jury de l'examen d'aptitude professionnelle du directeur du Banc d'épreuves des armes à feu ou de son délégué (article 4, 2° - mais il résulte de la lecture de la requête que c'est plutôt l'article 4, 3°, qui est critiqué par la requérante), la responsabilité de l'armurier à qui il est interdit de «collaborer à des transactions dont il soupçonne ou aurait pu savoir qu'elles mettent en danger l'intégrité ou la sécurité des personnes» (article 11), et les incompatibilités, lesquelles imposent à l'armurier de ne pas faire le commerce ou exposer des armes ou munitions dans des locaux où il exerce une autre profession et de «s'abstenir de tout contact avec des personnes dont il sait ou dont il est de

notoriété publique qu'elles fréquentent des milieux ne respectant pas les principes de la démocratie ...» (article 19, alinéas 1^{er} et 2);

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, pour le motif que l'a.s.b.l. requérante n'expose pas quel est son intérêt au recours au regard de son objet social; qu'elle ajoute que cet intérêt est d'autant plus contestable que la requérante a pour objet social la défense des armuriers déjà établis et non des candidats armuriers qui doivent présenter un examen d'aptitude professionnelle;

Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante précise que son objet social porte notamment sur «la défense du secteur économique des armes, dans l'ensemble de ses dimensions (fabrication, vente, exportation, *etc.*)»; qu'elle fait valoir que les armuriers font indéniablement partie de ce secteur et que son recours est également destiné à défendre les droits de ceux de ses membres qui exercent déjà une activité d'armurier à l'étranger et souhaitent entreprendre la même activité en Belgique; qu'elle relève aussi que le Code de déontologie est destiné à s'appliquer au premier chef aux armuriers;

Considérant que la lecture des statuts de l'a.s.b.l. requérante, dont la dénomination exacte paraît être «Union nationale de l'armurerie, de la chasse, des collectionneurs et du tir – Nationale unie van de wapenmakerij en der jacht – en sportschutters en verzamelaars» (en abrégé U.N.A.C.T.), comprend notamment la mission de défendre les intérêts «du secteur économique en rapport avec la vente d'armes»; qu'il n'est par ailleurs pas contestable que l'arrêté royal attaqué a une incidence sur l'ensemble de la profession d'armurier, en particulier parce que cet arrêté établit un code de déontologie constitué de règles applicables à l'exercice de la profession d'armurier, et plus spécialement diverses obligations professionnelles et des incompatibilités; qu'en outre, les autres dispositions de l'arrêté royal qui organisent l'accès à la profession d'armurier, notamment celles portant sur l'examen auquel doivent satisfaire les personnes qui souhaitent accéder à cette profession réglementée et rejoindre ainsi les armuriers déjà agréés, paraissent intéresser également «le secteur économique en rapport avec les ventes d'armes»; qu'il s'ensuit que la requérante qui a vocation à défendre les intérêts des armuriers, justifie d'un intérêt suffisant à son recours en annulation de l'arrêté royal du 16 octobre 2008 réglant le statut de l'armurier; que l'argumentation défendue par la partie adverse dans son dernier mémoire au sujet de la violation de ses droits de la défense, parce que «en n'indiquant l'intérêt sur base duquel elle agit qu'au stade de son mémoire en réplique, la requérante a empêché la partie adverse de contester celui-ci, non seulement de manière générale mais également au regard de chacun des moyens», ne

saurait être retenue; qu'une telle argumentation est en effet démentie par la lecture du mémoire en réponse et du dernier mémoire de la partie adverse, qui contiennent de larges développements contestant l'intérêt de la requérante et réfutant l'avis émis par l'auditeur rapporteur au sujet du caractère fondé de certains des moyens de la requête;

Considérant que la requérante invoque six moyens à l'appui de son recours; qu'un premier moyen est pris de la violation des articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la requérante critiquant la motivation de l'urgence invoquée pour demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans le délai de cinq jours; qu'un deuxième moyen est pris de la violation des articles 17 et 41 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, pour le motif que l'arrêté attaqué ne comporte aucune exigence quant aux connaissances linguistiques des membres du jury de l'examen d'aptitude professionnelle pour armurier; que le troisième moyen invoque la violation du principe général d'impartialité par l'article 4, 3°, de l'arrêté attaqué, en ce que le choix du fonctionnaire de police appelé à faire partie du jury d'examen est opéré de manière discrétionnaire par le fonctionnaire du Service fédéral des armes, président du jury; qu'un quatrième moyen est pris de la violation du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité, en ce que l'article 11 de l'arrêté attaqué expose un armurier à des sanctions particulièrement lourdes lors de toutes les transactions qu'il assure, en particulier s'il apparaît qu'une arme qu'il a vendue aura ensuite été utilisée à des fins violentes; que le cinquième moyen soulève la violation du principe général de proportionnalité ainsi que de la liberté du commerce et de l'industrie, en rapport avec l'article 19 de l'arrêté royal attaqué qui interdit aux armuriers de vendre une quelconque arme dans un local où ils exercent une autre profession; qu'enfin la requérante invoque un dernier moyen pris de la violation de la vie privée, de la liberté d'association et du principe du raisonnable, qui fait grief à l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté litigieux d'interdire aux armuriers, tant dans leur vie professionnelle que dans leur vie privée, d'entrer en contact avec des personnes dont il est de notoriété publique qu'elles fréquentent des milieux ne respectant pas les principes de la démocratie;

Considérant que la requérante développe son premier moyen en exposant que le Roi s'est prévalu de ses propres négligences lorsqu'il a invoqué l'urgence dans l'exécution de la loi sur les armes du 8 juin 2006, alors qu'il était habilité à exécuter cette loi depuis deux ans; qu'elle ajoute que si le Roi estimait utile que cette loi et ses arrêtés d'exécution entrent concomitamment en vigueur, cet objectif a été manqué puisque l'arrêté royal attaqué du 16 octobre 2008 n'est entré en vigueur que le 20 octobre, tandis que la loi du 25 juillet 2008 fixait l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 2006 au 1^{er} septembre 2008; qu'elle conclut que le Roi a ainsi accusé un retard

de 50 jours qui se concilie mal avec l'urgence invoquée; que la requérante relève aussi que si l'urgence pourrait être réelle concernant les articles 1^{er} à 8 de l'arrêté royal attaqué, il n'en va pas de même des articles qui ont trait au code de déontologie des armuriers, que le Roi devait rédiger, en vertu de l'article 35, 4°, de la loi du 8 juin 2006, et elle souligne que n'ayant pas apporté la moindre modification à cet égard, la loi du 25 juillet 2008 ne peut motiver en aucune façon l'urgence invoquée pour exécuter une disposition légale en vigueur depuis plus de deux ans;

Considérant que la partie adverse répond que l'urgence est expliquée à titre principal par l'intervention d'un élément neuf depuis l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 2006, à savoir l'adoption le 25 juillet 2008 d'une loi modifiant la loi du 8 juin 2006, dont l'article 28 prévoit que les articles qui ne sont pas encore entrés en vigueur au 1^{er} juillet 2008 entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2008; qu'elle estime que le Roi a fait preuve de toute la diligence nécessaire puisque, entre la date du 25 juillet 2008 et celle du 16 octobre 2008 où a été pris l'acte attaqué, il ne s'est pas écoulé un délai anormal pour adopter un arrêté royal d'exécution d'une loi; que la partie adverse, tout en admettant que l'arrêté attaqué n'est pas entré en vigueur en même temps que la loi modificative du 25 juillet 2008, alors que dans la justification donnée de l'urgence cette coïncidence entre les dates d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008 et de l'arrêté attaqué est mentionnée comme objectif souhaitable à atteindre, estime que le seul fait que cet objectif n'a pas été atteint ne constitue pas un élément suffisant pour démentir l'urgence et souligne que le temps qui s'est écoulé entre la date du 25 juillet 2008 et la date du 16 octobre 2008 n'est pas anormalement long; que la partie adverse fait encore valoir que la section de législation du Conseil d'État est le premier juge du bien-fondé de la condition «spécialement motivée», imposée en vertu de l'article 84 des lois coordonnées et qui est exposée dans la demande d'avis, et que si cette section ne fait aucune observation à ce sujet, c'est qu'elle est d'avis que la justification donnée est admissible;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse expose encore que trois conditions cumulatives sont exigées pour justifier à suffisance l'urgence dans laquelle il est demandé au Conseil d'État de remettre un avis; qu'en premier lieu, l'urgence doit être spécialement motivée au préambule de l'acte, condition qui est ici remplie selon la partie adverse; qu'en deuxième lieu, les éléments de faits avancés pour justifier cette urgence doivent être matériellement exacts: à ce point de vue, la partie adverse souligne que l'entrée en vigueur différée des dispositions de la loi sur les armes du 8 juin 2006 a eu une influence sur la préparation de l'arrêté litigieux, indique que l'absence d'empressement à élaborer cet arrêté était d'autant plus compréhensible que les élections du 10 juin 2007 avaient plongé le pays dans une crise politique dont il n'était pas encore sorti au moment de

l'adoption du règlement attaqué, et ajoute que les débats parlementaires entourant la modification de la loi sur les armes de 2006 étaient difficiles, aucun consensus ne semblant ressortir particulièrement concernant la date d'entrée en vigueur d'un certain nombre de dispositions légales, de sorte que ce n'est que le 25 juillet 2008 que la modification législative est intervenue, imposant de manière quelque peu rapide la date du 1^{er} septembre suivant comme entrée en vigueur de l'article 5, § 2, de la loi de 2006; qu'enfin, les éléments de fait avancés doivent être régulièrement qualifiés et appréciés, la partie adverse estimant à cet égard que la nécessité de faire entrer en vigueur en même temps les articles de la loi sur les armes qui entraient en vigueur le 1^{er} septembre 2008 et les dispositions d'exécution de ceux-ci, est un motif correct, pertinent et acceptable;

Considérant que l'article 84, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, introduit par une loi du 4 août 1996 et modifié par celle du 2 avril 2003, prévoit que l'examen des affaires par la section de législation s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté «en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables...» (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°); qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 4 août 1996 que «la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les [cinq] jours devra figurer dans le préambule de l'acte réglementaire», exigence qui «permettra à la Section d'administration du Conseil d'État de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure» (*Doc. parl.*, Sénat, s. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi mentionne encore que: «En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle *a posteriori* du Conseil d'État» (*Doc. parl.*, Sénat, s. 1995-1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît ainsi que, selon la volonté du législateur, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a le pouvoir et le devoir de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables a été spécialement motivée et si les éléments de fait avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant qu'en l'espèce, le préambule de l'arrêté royal attaqué porte la motivation de l'urgence suivante:

«Vu l'urgence motivée par la circonstance que la loi du 25 juillet 2008 modifiant la Loi sur les armes stipule que les articles de la Loi sur les armes qui ne sont pas encore entrés en vigueur, entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2008;

qu'ils doivent recevoir les dispositions exécutoires nécessaires pour cette date pour que la sécurité juridique soit assurée; que pour des raisons pratiques, il est souhaitable de faire entrer en vigueur en même temps les modifications à la Loi sur les armes apportées par la même loi et de mettre un terme à la confusion régnant depuis trop longtemps en matière de l'application de la Loi sur les armes; que la partie restante de la période transitoire qui se termine le 31 octobre 2008 doit être la plus longue possible dans l'intérêt du citoyen qui veut s'en servir»;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier administratif que l'arrêté en projet a été conçu avant la loi du 25 juillet 2008, puisque c'est dès le 28 mai 2008 que le Conseil consultatif des armes, saisi auparavant par le ministre de la Justice, a donné son avis sur le projet d'arrêté; que celui-ci a ensuite été soumis le 29 juillet 2008 à l'Inspection des Finances, qui a donné son avis le 8 août, tandis que le secrétaire d'État au Budget a donné son accord le 9 septembre; que la section de législation du Conseil d'État, saisie le 22 septembre 2008 d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, a ensuite donné sur le projet d'arrêté l'avis n° 45.231/2 daté du 26 septembre; que l'arrêté royal n'a cependant été pris que le 16 octobre 2008 et publié au *Moniteur belge* du 20 octobre, date de son entrée en vigueur;

Considérant qu'il ressort de cette chronologie que l'argument principal invoqué dans le préambule de l'arrêté attaqué selon lequel c'est la loi du 25 juillet 2008, modifiant la loi sur les armes du 8 juin 2006, qui aurait contraint les auteurs de l'arrêté attaqué à devoir élaborer celui-ci dans l'urgence afin qu'il entre en vigueur le plus tôt possible avant la date du 31 octobre 2008, est inadéquat; qu'en effet, la loi du 25 juillet 2008 n'a été publiée qu'au *Moniteur* du 22 août et n'est entrée en vigueur que le 1^{er} septembre 2008, alors qu'à une date que le Conseil d'État ne connaît pas mais qui est nécessairement antérieure au 28 mai 2008, le projet devenu l'arrêté royal attaqué était déjà soumis au Conseil consultatif des armes; qu'en outre, l'initiative prise bien avant le 28 mai 2008 afin d'élaborer un arrêté royal exécutant les articles 5, § 2, alinéa 1^{er}, et 35, 4°, de la loi du 8 juin 2006, démontre qu'aux yeux de la partie adverse il ne paraissait pas nécessaire d'attendre l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008 pour procéder à l'élaboration de cet arrêté d'exécution des dispositions de la loi sur les armes; que la durée de la procédure préalable dément même l'urgence, puisque dès le 28 mai 2008 l'avis du Conseil consultatif des armes a été donné, alors que l'avis de la section de législation n'a été demandé que le 22 septembre et qu'il s'est écoulé encore 24 jours après la réception de cet avis avant que l'arrêté royal attaqué, pris seulement le 16 octobre, soit publié au *Moniteur belge*; qu'il y a surtout lieu de relever que pour ce qui concerne l'exécution de l'article 35, 4°, de la loi du 8 juin 2006, qui chargeait le Roi d'établir un code déontologique pour les armuriers agréés, il a fallu attendre deux ans avant que soit élaboré l'arrêté concerné, ce qui

dément à nouveau l'urgence; qu'enfin, le dernier motif invoqué pour justifier l'urgence et tiré de ce que «la partie restante de la période transitoire qui se termine le 31 octobre 2008 doit être la plus longue possible dans l'intérêt du citoyen qui veut s'en servir», est inadéquat étant donné que cette période transitoire n'apparaît pas dans l'arrêté royal attaqué mais est celle prévue par l'article 11/2 de la loi sur les armes qui ouvre le droit à certaines personnes de réclamer jusqu'au 31 octobre 2008 l'autorisation de détenir certaines armes passivement sans munitions; que cette disposition, qui vise les chasseurs ou les héritiers de certains collectionneurs, ne concerne pas les armuriers, en sorte que la nécessité invoquée de respecter une période transitoire la plus longue possible est étrangère au projet devenu l'arrêté royal attaqué du 16 octobre 2008;

Considérant que ces différents éléments démentent l'urgence invoquée dans le préambule de l'arrêté royal attaqué pour solliciter l'avis de la section de législation dans un délai de cinq jours; que le moyen est dès lors fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les cinq autres moyens de la requête, lesquels, même s'ils étaient jugés fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 16 octobre 2008 réglant le statut de l'armurier.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-cinq novembre deux mille dix par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY