

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.836 du 31 mars 2025

A. 230.702/XV-4416

En cause : **A.D.**,
ayant élu domicile en Belgique,

contre :

1. **l'État belge**, représenté
par le ministre de la Justice,
2. **l'État belge**, représenté
par le Gouverneur de la Province de Brabant wallon,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mai 2020, le requérant demande l'annulation de « l'arrêté du Gouverneur du Brabant wallon du 12 mars 2020 [...], en ce que cet acte administratif déclare irrecevables les demandes [qu'il a] introduites [...] le 28 mai 2018 sur la base des articles 11, 11/1 et 45/1 de la loi du 8 juin 2006 [...], visant à pouvoir conserver sans munition les 2 armes à feu suivantes qu'il détenait sur la base d'autorisations régulières depuis 1988 : 1) Revolver Webley, 38 colt spécial, n° de série 957 (modèle 4 du 24/05/1988) [...] et 2) Pistolet FN, calibre 9mm, n° de série 174496 (modèle 4 du 13 octobre 1988) [...] ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 254.084 du 23 juin 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.084), a rouvert les débats, a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un arrêt n° 80/2023 du 17 mai 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.080), la Cour constitutionnelle a répondu à la question préjudicielle posée par l'arrêt n° 254.084 précité.

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 258.338 du 28 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.338), a rouvert les débats, a ordonné que la procédure soit recommencée au stade de la notification du rapport complémentaire au requérant en lui accordant un délai pour déposer son dernier mémoire et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 septembre 2024 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 254.084, précité, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Désignation de la partie adverse

L'État belge, en tant qu'il est représenté par le ministre de la Justice, n'est pas l'auteur de la décision attaquée et le ministre de la Justice n'a pas participé à son élaboration. La partie adverse est donc l'État belge, représenté par le Gouverneur de la Province de Brabant wallon. Il y a en conséquence lieu de mettre l'État belge, en tant qu'il est représenté par le ministre de la Justice, hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Exception soulevée d'office par l'auditeur rapporteur

Dans son rapport rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure, l'auditeur rapporteur soulève d'office une exception tirée de l'absence d'intérêt du requérant à son recours.

L'exception soulevée d'office et les thèses des parties sont synthétisées dans l'arrêt n° 254.084, précité. Il y a lieu de s'y référer.

V.2. Appréciation

L'article 11 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (ci-après : « la loi sur les armes ») dispose notamment comme il suit :

« § 1^{er}. La détention d'une arme à feu soumise à autorisation ou des munitions y afférentes est interdite aux particuliers, sans autorisation préalable délivrée par le gouverneur compétent pour la résidence du requérant. Cette autorisation ne peut être délivrée qu'après avis, dans les trois mois de la demande, du chef de corps de la police locale de la résidence du requérant. La décision doit être motivée. L'autorisation peut être limitée à la détention de l'arme à l'exclusion des munitions et elle n'est valable que pour une seule arme.

S'il apparaît que la détention de l'arme peut porter atteinte à l'ordre public ou que le motif légitime invoqué pour obtenir l'autorisation n'existe plus, le gouverneur compétent pour la résidence de l'intéressé peut limiter, suspendre ou retirer l'autorisation par décision motivée selon une procédure définie par le Roi et après avoir pris l'avis du procureur du Roi compétent pour cette résidence.

[...]

§ 3. L'autorisation n'est accordée qu'aux personnes satisfaisant aux conditions suivantes :

[...]

9° justifier d'un motif légitime pour l'acquisition et la détention de l'arme concernée et des munitions. Le type de l'arme doit correspondre au motif pour lequel elle a été demandée. Ces motifs légitimes sont, dans des conditions à déterminer par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres :

- a) la chasse et des activités de gestion de la faune ;
- b) le tir sportif et récréatif ;
- c) l'exercice d'une activité présentant des risques particuliers ou nécessitant la détention d'une arme à feu ;
- d) la défense personnelle de personnes qui courent un risque objectif et important et qui démontrent en outre que la détention d'une arme à feu diminue ce risque important dans une large mesure et peut les protéger ;
- e) l'intention de constituer une collection d'armes historiques ;
- f) la participation à des activités historiques, folkloriques, culturelles ou scientifiques ;
- g) la conservation d'une arme dans un patrimoine, sous les conditions précisées aux articles 11/1 et 11/2, alinéas 2 et 3.

Sont toutefois irrecevables, les demandes introduites par les personnes qui ne remplissent pas les conditions du 1° à 4°, 6° et 8°, ainsi que celles ne justifiant pas de motif légitime tel que prévu par le 9°.

[...] ».

La Cour constitutionnelle, par son arrêt n° 154/2007 du 19 décembre 2007 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.080), avait annulé l'article 11, § 3, 9°, « en ce qu'il ne mentionn[ait] pas comme motif légitime la conservation d'une arme dans un patrimoine, lorsque la demande d'autorisation de détention concerne une arme soumise à autorisation à l'exclusion des munitions, pour laquelle une autorisation de détention a été délivrée ou pour laquelle une autorisation de détention n'était pas requise ».

Les motifs déterminants de l'arrêt se lisent comme il suit :

- « Si le législateur a pu, dans un objectif de sécurité publique, décider d'encadrer la détention d'armes à feu par des conditions strictes, compte tenu des dangers potentiels liés à la détention d'armes à feu avec munitions, la limitation des motifs légitimes justifiant la détention d'une arme sans munitions – et par conséquent, une arme dont le danger potentiel est objectivement réduit – qui découle de l'article 11, § 3, 9°, n'est pas pertinente et est disproportionnée aux objectifs poursuivis.

En effet, celui qui souhaite détenir une arme, sans l'utiliser ni dans sa fonction principale qui est de tirer un projectile, puisque la demande d'autorisation exclut les munitions, ni dans une autre fonction accessoire, telle que la collection ou une activité historique, folklorique, culturelle ou scientifique, ne peut justifier des motifs légitimes énumérés dans la loi pour la détention d'une arme sans munitions. S'il est justifié par rapport aux objectifs poursuivis par la législation attaquée de ne prévoir que des motifs légitimes en lien direct avec une profession ou un loisir à l'égard de celui qui souhaite acquérir une arme soumise à autorisation, il est toutefois disproportionné de rendre la détention d'une arme sans munitions impossible lorsque celui qui sollicite l'autorisation de détention et qui satisfait pour le surplus à toutes les autres conditions prévues, souhaite non pas acquérir, mais conserver dans son patrimoine une arme qui était détenue légalement, soit parce qu'une autorisation de détention avait été délivrée, soit parce que cette autorisation n'était pas requise » (motif B.51.2).

Les articles 11/1 et 11/2 de la loi sur les armes, insérés par la loi du 25 juillet 2008 modifiant la loi sur les armes, à la suite de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, disposent comme suit :

- « Art. 11/1. – Une autorisation de détention est également octroyée aux personnes désirant conserver dans leur patrimoine une arme qui avait fait l'objet d'une autorisation ou pour laquelle une autorisation n'était pas requise avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Cette autorisation n'est valable que pour la simple détention de l'arme, à l'exclusion de munitions.

L'article 11, § 3, 6°, 7° et 9°, ne s'applique pas aux personnes visées à l'alinéa 1^{er} ».

- « Art. 11/2. – Quiconque détient une arme devenue soumise à autorisation en vertu de la présente loi et souhaite demander une autorisation telle que visée à l'article 11/1, doit introduire la demande dans les deux mois de l'entrée en vigueur de cet article.

L'héritier, qui apporte la preuve qu'il a acquis dans son patrimoine une arme détenue légalement par la personne décédée, peut, dans les trois mois de l'entrée en possession de l'arme, demander une autorisation telle que visée à l'article 11/1.

Le particulier ayant acquis une arme dans les conditions fixées à l'article 12 et dont le permis de chasse, la licence de tireur sportif ou le document assimilé est expiré, et qui souhaite obtenir l'autorisation visée à l'article 11/1 doit introduire, selon le cas, la demande dans les trois mois de l'expiration du délai visé à l'article 13, alinéa 2, 1° ou 2° ».

L'introduction, par 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, dans l'article 11, § 3, 9°, d'un nouveau motif légitime, à savoir le point g) « conservation d'une arme dans un patrimoine, sous les conditions précisées aux articles 11/1 et 11/2, alinéas 2 et 3 » de la loi sur les armes, répond également à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 154/2007, précité.

L'exposé des motifs du projet de loi indique, à cet égard, ce qui suit :

- « e) Par arrêt n° 154/2007 du 19 décembre 2007 (*M.B.* 23 janvier 2008, p. 3612), la Cour constitutionnelle a annulé l'article 11, § 3, 9°, de la loi “en ce qu'il ne mentionne pas comme motif légitime la conservation d'une arme dans un patrimoine, lorsque la demande d'autorisation de détention concerne une arme soumise à autorisation à l'exclusion des munitions, pour laquelle une autorisation de détention a été délivrée ou pour laquelle une autorisation de détention n'était pas requise” :

[...]

La loi a été adaptée en ce sens par l'insertion, par la loi du 25 juillet 2008, des articles 11/1 et 11/2. Par souci de clarté, il est proposé d'ajouter ce motif à l'énumération des motifs légitimes dans l'article 11, § 3, tout en y renvoyant aux conditions fixées auxdits articles 11/1 et 11/2, alinéas 2 et 3 (l'alinéa 1^{er} étant une disposition temporaire qui n'est plus applicable).

Il s'agit donc d'une adaptation purement formelle, puisqu'elle ne prévoit aucune dérogation à ces conditions » (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, 2709, pp. 12 et 13).

Enfin, l'article 45/1, § 1^{er}, de la loi sur les armes, inséré par la loi du 7 janvier 2018, précitée, dispose comme il suit :

- « Quiconque détient sans l'agrément ou l'autorisation requis une arme soumise à autorisation, un chargeur ou des munitions doit, au plus tard le 31 décembre 2018 en faire la déclaration à la police locale :
- soit en vue de demander l'agrément visé à l'article 6, l'autorisation visée à l'article 11 ou l'enregistrement visé à l'article 12, alinéa 3, auprès du gouverneur compétent pour sa résidence ;
 - soit en vue de faire neutraliser l'arme ou le chargeur à ses frais par le Banc d'épreuves des armes à feu ;
 - soit en vue de céder l'arme, le chargeur ou les munitions à une personne autorisée à les détenir ou agréée à cette fin ;
 - soit en vue d'en faire abandon.

Les déclarations faites après le 31 décembre 2018 en vue de demander l'agrément visé à l'article 6, l'autorisation visée à l'article 11 ou l'enregistrement visé à l'article 12, alinéa 3, entraînent l'irrecevabilité de cette demande ».

Il ressort du rapport de deuxième lecture fait au nom de la Commission de la Justice :

- que le Service juridique avait fait l'observation suivante : « L'article [45/1] ne permet cependant pas au détenteur d'une arme illégale qui souhaite uniquement la conserver dans son patrimoine de régulariser sa situation sur la base de l'article 11/1. Si l'intention était de le permettre, il faudrait insérer, dans l'article 45/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, premier tiret, en projet, après les mots "visée à l'article 11" les mots "ou à l'article 11/1" »,
- et que « le ministre n'est pas d'accord avec cette suggestion : l'intention n'est pas d'introduire une possibilité généralisée de posséder des armes sans munitions. Concernant la détention passive d'armes, il existe la faculté de se déclarer collectionneur. Il faut cependant faire la preuve de cette intention d'être collectionneur » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2709/007, pp. 13-14).

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur les armes, le requérant était en possession d'autorisations datées de 1988 pour le pistolet FN n° 174496 et le revolver Webley n° 957 et qu'il n'avait pas demandé le renouvellement de ces autorisations, au plus tard le 31 octobre 2008, en application de l'article 48, alinéa 2, de la loi sur les armes.

En 2018, après avoir demandé et obtenu l'autorisation de céder ces armes à une personne autorisée, le requérant a changé d'avis et, le 28 mai 2018, a introduit des « demandes de régularisation dans le cadre de la loi du 7 janvier 2018 en vue d'autorisation de détention passive », en joignant des formulaires intitulés « demande d'autorisation de détention d'une arme à feu » et en cochant l'option « conserv[er] dans mon patrimoine et sans munition une arme en ma possession ». Au titre du motif invoqué à l'appui de la demande, il n'a pas coché l'une des options

disponibles, mais a ajouté la mention manuscrite suivante : « conservation dans le patrimoine (article 11, par. 3, 9, g) », et a précisé que, « compte tenu que l'autorité de police locale considère ce motif irrecevable, une note est jointe à la présente demande avec un avis du service des armes, fédéral ».

Le Conseil d'État a, par son arrêt n° 251.768 du 6 octobre 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.768), considéré que « cette option n'est cependant pas prévue par l'article 45/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi sur les armes, qui ne concerne que les demandes d'agrément de personnes souhaitant détenir une collection de plus de cinq armes, les demandes d'autorisation de détention d'armes à feu faites dans le cadre de l'article 11 et les demandes d'enregistrement visées à l'article 12, alinéa 3, de la même loi » et que « les demandes faites dans le cadre de l'article 11/1, précité, ne peuvent bénéficier du régime de régularisation prévu par l'article 45/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi sur les armes ».

Dans son arrêt n° 80/2023, précité, la Cour constitutionnelle a considéré que « l'interprétation que le Conseil d'État donne à la disposition en cause, lue en combinaison avec l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, 9°, g), de la loi sur les armes, n'est pas manifestement erronée ». La Cour a ensuite décidé que « l'article 45/1 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, dans l'interprétation selon laquelle il exclut la régularisation de la détention d'une arme, sans munitions, qui avait fait l'objet d'une autorisation plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur de la loi précitée, par une personne désirant seulement conserver cette arme dans son patrimoine, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution ». Cette interprétation, qui correspond à l'intention exprimée dans les travaux préparatoires de la disposition, peut donc être retenue.

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 251.768, précité, cette interprétation de cet article 45/1 a conduit le Conseil d'État à considérer que la requête en annulation, dans laquelle la partie requérante prenait un moyen unique contestant l'irrecevabilité *ratione temporis* de sa demande de régularisation, était irrecevable à défaut d'intérêt, parce qu'« à supposer même que la demande de régularisation ait été introduite avant le 31 décembre 2018, elle ne pourrait bénéficier de la procédure de régularisation prévue par l'article 45/1 de la loi sur les armes ».

Le même raisonnement ne peut être tenu en l'espèce, puisque la demande d'autorisation de détention des armes a été introduite avant le 31 décembre 2018, mais a été déclarée irrecevable par la partie adverse pour d'autres motifs, liés notamment à l'application de l'article 45/1, précité, que le requérant conteste dans

ses moyens. Il en résulte que l'exception soulevée d'office est, en l'espèce, liée à l'examen de ces moyens.

En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint d'examiner les moyens, à la lumière de la réponse de la Cour constitutionnelle à la question suggérée par le requérant à l'appui de son cinquième moyen.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'État belge, en tant qu'il est représenté par le ministre de la Justice, est mise hors de cause.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désignée par l'auditeur général adjoint est chargé d'examiner les moyens à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 80/2023 du 17 mai 2023.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 31 mars 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Pierre-Olivier de Broux,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly