

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.613 du 17 juin 2025

A. 241.190/VIII-12.548

En cause : **la ville d'Andenne**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le gouverneur de la province de Namur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,
2. **la province de Namur**, représentée par
le collège provincial.

Partie intervenante :

la société anonyme CHÂTEAU DE CHÉRIMONT,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane RIXHON, avocat,
chaussée de Waterloo 868/4
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise le 5 décembre 2023 par Monsieur le Gouverneur de la Province de Namur par laquelle est octroyé un agrément d'un stand de tir à la SA Château de Chérumont (inscrite à la BCE sous le numéro 0455.354.721) pour le stand de tir situé au lieu de son siège social, soit Chemin de Chérumont, 372 à 5300 Andenne ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 19 avril 2024, la société anonyme « Château de Chérumont » demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 juin 2025.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sandra Pierre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Charly Manneback, *loco* M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

1. Par un courriel du 8 avril 2023, la partie intervenante adresse aux services du gouverneur de la province de Namur « une demande de modification d'agrément pour club de tir ».

À ce courriel, qui selon le mémoire en réponse constitue une « demande d'agrément », sont joints un formulaire « Stand de tir permanent – Demande d'agrément (article 20 de la loi du 08 juin 2006) » daté du 4 avril 2023 et signé par [S. P.], administratrice de la partie intervenante, ainsi qu'un extrait de son casier judiciaire, une copie de sa carte d'identité et une copie d'un procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire de l'intervenante du 27 février 2023.

2. Le 19 juin 2023, le gouverneur de la province de Namur, « faisant suite à la demande de changement d'exploitant » dudit stand de tir, sollicite l'avis du procureur du Roi de Namur « quant à la moralité du nouvel exploitant » S. P.

3. Le 18 octobre 2023, le procureur du Roi communique son avis aux termes duquel il indique que S. P. possède un casier judiciaire vierge, que les enquêtes de moralité réalisées par les services de police sont positives et que « l'intéressée peut être considérée comme étant de bonne conduite et de moralité, rien ne s'oppose à son ajout comme nouvelle exploitante du stand de tir SA Château Chérumont. L'ordre public et la sécurité publique ne semblent pas compromis ».

4. Le 5 décembre 2023, le gouverneur de la province de Namur accorde à l'intervenante, représentée par S. P., un « Certificat d'agrément d'un stand de tir (art. 5 de la loi sur les armes du 8/6/2006 – AR 13/07/2000 déterminant les conditions d'agrément des stands de tir) », qui autorise : « stand de tir aux clays » et « fusils à canons lisses calibre 12 au maximum ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante par un courrier du 12 décembre 2023 ayant pour objet : « délivrance d'agrément – stand de tir – agrément n° 13/9/23/0002 ».

5. Par un courriel du 25 janvier 2024, les services du gouverneur précisent au conseil de la requérante que la demande du 11 avril 2023 « étant un changement de représentant d'une personne morale pouvant être considéré comme un changement "mineur" en application de la circulaire du 25/11/2011, le seul avis à solliciter dans le cadre de l'instruction de ce dossier était celui du procureur du Roi [...] ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la s.a. Château de Chérumont est accueillie.

V. Identification des parties adverses

La province de Namur a été mise à la cause par l'auditeur rapporteur. Il résulte toutefois du dossier qu'elle n'est pas intervenue dans l'adoption de l'acte attaqué et qu'elle n'a pas davantage participé à son élaboration.

Il convient, partant, de la mettre hors cause.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

La requérante expose qu'elle a incontestablement intérêt au recours visant l'octroi d'un agrément d'un stand de tir sur son territoire, qu'il s'agit d'une question d'ordre public et que la législation sur les armes prévoit que l'avis du bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle l'activité est amenée à s'exercer est sollicité lors de la procédure d'agrément.

VI.1.2. La requête en intervention

L'intervenante conteste la recevabilité du recours « dans la mesure où l'annulation de l'agrément du 5 décembre 2023 aboutirait à faire revivre l'agrément du 17 janvier 2014, lequel n'est plus attaquant. Il en résulte que la partie requérante n'a pas d'intérêt au recours ».

VI.1.3. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle qu'une partie requérante doit disposer d'un intérêt suffisamment personnalisé pour agir en annulation, et que tel peut être le cas d'un intérêt fonctionnel « qui se vérifie, notamment, dans le cas d'un requérant qui poursuit l'annulation d'une décision portant atteinte à une prérogative qu'il tient d'une norme juridique ». Elle estime que la circonstance que la législation sur les armes porte sur une question d'ordre public n'autorise pas l'action populaire et ne rend pas le recours de la partie requérante recevable, pas plus que la sollicitation de son bourgmestre dans le cadre de la procédure d'agrément. Elle considère que l'attaqué n'affecte pas directement et certainement ses intérêts personnels et légitimes et qu'elle ne retirerait aucun avantage de son annulation. Elle fait valoir que l'exigence d'un intérêt personnel exclut aussi bien le recours dans l'intérêt de la loi que le recours dans

l'intérêt d'autrui et elle s'interroge sur l'avantage d'ordre matériel ou moral qu'elle retirerait de l'annulation.

Elle conteste également tout intérêt fonctionnel « puisque l'avis dont question à l'article 5, § 3, de la loi sur les armes est celui du bourgmestre compétent pour le lieu d'établissement du stand de tir. Seul, en ce cas, le bourgmestre de la ville d'Andenne, et non la partie requérante elle-même, pourrait invoquer l'existence d'un intérêt fonctionnel ». Subsidiairement, elle ajoute qu'à supposer que la partie requérante puisse disposer d'un intérêt fonctionnel, il conviendrait alors de « limiter le recours au respect des règles relatives à la consultation du bourgmestre, et donc de le limiter à la seule éventuelle violation de [cet] article », de sorte que le recours serait, en ce cas, irrecevable à l'égard du second moyen.

VI.1.4. Le mémoire en réplique

La requérante relève qu'il n'est pas contesté que le stand de tir litigieux est établi sur son territoire. Elle expose qu'un stand de tir est par nature une activité présentant des risques pour la sécurité et la tranquillité publiques, notamment en termes de dangers pour les riverains et promeneurs et de nuisances sonores et que si un agrément est requis pour une telle activité, c'est en raison d'impératifs de sécurité publique. Elle cite l'article 5, § 3, de la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec les armes' et les circulaires y afférentes et relève qu'il est incontestable que les communes disposent de compétences et d'obligations en matière de maintien de l'ordre public en vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

Elle conteste que seul son bourgmestre disposerait d'un intérêt fonctionnel dès lors qu'il « n'agit nullement à titre personnel mais comme organe de la commune », et elle cite de la jurisprudence qui admet l'intérêt à agir d'une commune pour solliciter l'annulation de toute décision qui affecte le territoire communal et qui concerne l'exploitation d'activités réglementées qui s'y exercent. Elle ajoute que son intérêt est d'autant plus avéré qu'elle a émis un avis négatif au cours de la procédure antérieure « et qu'en ce qui concerne l'actuel agrément, le gouverneur ne l'a tout simplement pas consultée ».

Elle réplique que l'exploitation du site de l'intervenante pose des problèmes de sécurité publique sur la voirie qui l'ont contrainte à l'assigner devant le tribunal de première instance de Namur, qu'un jugement a été prononcé le 5 septembre 2023, qu'une expertise judiciaire est en cours, et qu'elle a dès lors intérêt à être associée et à critiquer devant le Conseil d'État la procédure qui a mené à l'autorisation.

Elle indique que son intérêt à agir résulte de l'absence d'agrément valable dans le chef de l'intervenante « antérieurement à l'acte attaqué », le précédent agrément lui délivré le 17 janvier 2014 ayant, selon elle, « perdu toute valeur » au moment de l'introduction de la demande ayant conduit à l'acte attaqué, contrairement à ce que soutiennent les parties adverse et intervenante, et elle soutient en substance que cet agrément est périmé parce qu'il avait à l'époque été délivré exclusivement en raison de la personne de l'administrateur de l'intervenante, qui a démissionné le 1^{er} janvier 2020. Elle cite une ordonnance du 10 octobre 2023 du président du tribunal de première instance de Namur siégeant en référé, qu'elle indique non attaquée en appel, et dont elle déduit que le stand de tir litigieux « ne disposait plus, avant la délivrance de l'acte attaqué, d'un agrément valable ». Elle en conclut que l'ancien agrément ne pourrait pas « revivre » en cas d'annulation « puisqu'il avait déjà perdu toute validité depuis, *a minima*, 2022 », et que, depuis plusieurs années, ledit stand de tir fonctionne sans agrément valable, ce qui justifie son intérêt à agir en annulation.

VI.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Elle « considère, elle aussi, que la thèse suivie par le président du tribunal de première instance de Namur, siégeant en référé, selon laquelle elle aurait perdu son agrément de stand de tir à la suite d'une décision prise par le gouverneur de la province de Namur, est factuellement erronée ». Selon elle, « comme le souligne parfaitement [l'auditeur rapporteur], la décision de refus d'agrément comme armurier, prise le 20 mai 2022 par le gouverneur de la province de Namur à son encontre, est sans incidence sur son agrément de stand de tir ». Elle conteste en revanche que l'agrément de 2014 lui aurait été délivré en raison de la personne de son administrateur délégué nommément identifié dans le certificat d'agrément. Elle estime qu'il ressort des articles 20 et 5, § 4, 3^o, de la loi sur les armes « qu'une personne morale peut être agréée pour exploiter un stand de tir à condition qu'elle et ses administrateurs, gérants, commissaires ou préposés à l'administration ou à la gestion n'aient pas été condamnés et n'aient pas fait l'objet d'une mesure de sûreté ».

Elle en conclut que « c'est bien en raison de la personnalité de la personne morale nommément identifiée dans l'agrément – à savoir en l'espèce le château de Chérumont – et de ses administrateurs et gérant que l'agrément est octroyé et non pas en raison de la personnalité de la personne identifiée pour la représenter ». Selon elle, « l'importance de la personne physique dont le nom est mentionné dans le certificat d'agrément doit d'ailleurs être relativisée dans la mesure où son rôle semble se limiter à la mise à disposition des installations et des documents lors de contrôles éventuels (article 2, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 13 juillet 2020 [lire : 2000]) ». Elle ajoute que l'acte attaqué ne fait pas suite à une demande de modification substantielle de

l'agrément du 17 janvier 2014 qui aurait nécessité de mettre en œuvre la procédure applicable pour une nouvelle demande, et que sa demande de modification de l'agrément « visait uniquement à informer la partie adverse, d'une part, de la nomination d'un nouvel administrateur et, d'autre part, de l'inscription de celui-ci comme "représentant" dans l'agrément ».

Elle explique qu'à la suite de la réception de cette demande de modification, la partie adverse avait uniquement l'obligation de vérifier que ce nouvel administrateur n'avait pas fait l'objet d'une condamnation ou d'une mesure de sûreté qui s'opposerait au maintien de l'agrément, ce qu'elle a fait en sollicitant l'avis du ministère public, mais qu'elle « était en revanche libre d'apprécier la nécessité de solliciter ou de ne pas solliciter l'avis du bourgmestre de la partie requérante dans la mesure où le principe même de l'agrément de stand de tir n'a jamais été remis en cause par cette demande de modification mineure ». Elle ajoute que, la modification sollicitée n'étant pas de nature à entraîner une infraction en matière d'urbanisme ou des réclamations spécifiques concernant l'exploitation, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que l'avis du bourgmestre n'était pas nécessaire en l'espèce. Elle précise encore que son agrément du 17 janvier 2014 n'a jamais fait l'objet d'une décision de retrait ou d'abrogation et qu'il « devrait donc inévitablement revivre en cas d'annulation de l'agrément litigieux, ce qui ferait perdre tout intérêt à agir à la partie requérante ».

VI.1.6. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle cite l'arrêt n° 252.484 du 20 décembre 2021 invoqué par la requérante et l'auditeur rapporteur et objecte que ce dernier « se contente d'invoquer cette jurisprudence sans rapporter la démonstration que la décision attaquée affecterait le territoire communal d'Andenne ». Elle ajoute que la procédure judiciaire et le jugement du 9 septembre 2023 ne permettent pas de conclure à un intérêt à agir dans le chef de la requérante « dès lors que cette procédure est relative, non pas à l'exploitation du stand de tir exploité par la partie intervenante, mais bien seulement à des débordements de boue et des coulées d'eau sur la voirie communale qui proviendraient du terrain occupé (et loué par ailleurs) par la partie intervenante ». Elle est d'avis qu'« à défaut pour la requérante de démontrer en quoi la décision attaquée, qui est exclusivement relative à l'exploitation du stand de tir installé dans le château de Chérimont et l'usage de fusils à canons lisses calibre 12 au maximum, affecterait son territoire communal quant au respect de l'ordre public, le recours [...] est bien irrecevable à défaut d'intérêt ».

Elle répète que, subsidiairement, il convient « de constater que [l’auditeur rapporteur] confirme, en ce cas, [son] analyse et conclut à la seule recevabilité du recours limité à la première et troisième branche du premier moyen ».

Elle relève que l’auditeur rapporteur, « tout en reconnaissant que la question est difficile à trancher, fait valoir que l’agrément délivré le 17 janvier 2014, “n’est donc pas susceptible de revivre en cas d’annulation” car “l’agrément délivré à la partie intervenante l’est en raison de la personne de son administrateur délégué, nommément identifié dans le certificat d’agrément. C’est en effet en fonction du profil de cette personne qu’il est possible d’évaluer à la suite d’une enquête publique, si les critères qui figurent à l’article 5 de la loi (auquel renvoie l’article 20), parmi lesquels l’absence de risque d’atteinte à l’ordre public, sont rencontrés” ».

Elle répond que l’ordonnance du 10 octobre 2023 ne lui est pas opposable dès lors qu’elle n’est pas partie à cette cause, et que « l’analyse opérée par le tribunal est pour le moins confuse car reposant sur une erreur manifeste, à savoir une confusion entre la décision de refus d’agrément comme armurier et celle de 2014, outre des erreurs de dates ». Selon elle, « il semble bien difficile de soutenir, en droit, et [l’auditeur rapporteur] ne le soutient pas, que la partie intervenante aurait perdu son agrément relativement à l’exploitation du stand de tir puisque celui-ci n’a jamais été retiré ou annulé par les autorités compétentes. L’agrément du 17 janvier 2014 pourrait-il être considéré, à tout le moins, comme n’étant plus “suffisant pour permettre de continuer l’exercice des activités de stand de tir” ? La réponse est négative car une telle thèse soutenue par [l’auditeur rapporteur] ne repose sur aucun texte quelconque, ni sur aucun principe de droit. Dire qu’un agrément n’est pas ou plus “suffisant” ne revient pas à dire qu’un agrément ne serait plus valide légalement. Par ailleurs, et comme déjà souligné dans le mémoire en réponse, un agrément d’un stand de tir n’est pas limité dans le temps ».

Elle en conclut qu’il n’existe pas deux hypothèses comme l’indique le rapport, « mais bien une seule : l’agrément délivré le 17 janvier 2014 est toujours valable, en manière telle que l’argumentation développée par la partie intervenante pour démontrer l’absence d’intérêt à agir dans le chef de la partie requérante est fondée ».

VI.1.7. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle estime que la circonstance que l’annulation ferait revivre l’agrément du 17 janvier 2014 est sans effet quant à la recevabilité dès lors que si une annulation devait être prononcée, l’autorité devrait statuer à nouveau sur la demande d’agrément

faite en 2023, « entraînant dès lors par là une décision éventuellement différente ce qui justifie assurément [son] intérêt ».

Elle ajoute que la décision du juge des référés du 10 octobre 2023 qu'elle cite est « définitive » et qu'elle a déclaré la demande de l'intervenante à son encontre irrecevable à défaut de prouver la licéité de son intérêt. Elle considère que l'intervenante a acquiescé en toute connaissance de cause à cette décision qui « n'a en réalité statué que sur un seul élément : l'inexistence d'un agrément valable dans son chef ». Elle en conclut qu'il ne pourrait être décidé entre les mêmes parties que l'agrément délivré en 2014 ne serait pas valable devant le juge judiciaire mais pourrait l'être dans le cadre d'une procédure administrative. Selon elle, à défaut d'appel, l'intervenante « a fait sienne les motivations du magistrat et a dès lors admis, incontestablement, que l'agrément qui lui a été délivré en 2014 n'est plus valable » et qu'il s'agit de la « vérité judiciaire ».

Elle fait encore valoir que « vouloir maintenir la validité de l'agrément de 2014 au motif que le refus opposé à [l'intervenante] en 2022 (par le gouverneur) et en 2023 (par le ministre sur recours) concernait un agrément d'armurier, fait fi d'une réalité juridique, à savoir qu'en vertu de l'article 20 de la loi du 8 juin 2006, les conditions pour obtenir un agrément de stand de tir sont calquées sur celles nécessaires à l'obtention d'un agrément d'armurier ». Elle cite l'article 20 qu'elle indique renvoyer à l'article 5 et en déduit que les conditions pour l'obtention des agréments d'armurier ou de stand de tir étant identiques, le juge des référés a légalement pu considérer que l'intervenante s'étant vu refuser un agrément d'armurier, les conditions de maintien de son agrément antérieur de stand de tir n'étaient plus remplies. Elle conteste en conséquence le rapport sur ce point en rappelant l'acquiescement allégué précité de l'intervenante.

Elle expose que les personnes agréées sont celles qui « exploitent un stand de tir » et en déduit que la personne physique dont le nom est mentionné sur la demande d'agrément est celle qui exploite et que, représentant la personne morale demanderesse d'un agrément, cette personne physique revêt une importance capitale dans la délivrance d'un agrément accordé *intuitu personae*.

Elle s'interroge sur la signification de « la personnalité [d'une] personne morale » et déduit des écrits de procédure qu'il est admis par les parties que « l'octroi de l'agrément dépend nécessairement des administrateurs et gérants », qui ont changé depuis 2014.

Elle répète que l'activité de stand de tir établie sur son territoire est de nature à entraîner des inconvénients qui intéressent directement la commune et sa

population parce qu'elle est susceptible « de générer, en soi, des nuisances sonores et donc des troubles à la tranquillité publique ainsi que des risques pour la sécurité publique qui relèvent en premier lieu des compétences de l'autorité communale au regard de l'article 135 [de la Nouvelle loi communale] ». Elle ajoute qu'elle fait l'objet d'un permis unique classé en rubrique 2 par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol' et qu'elle « relève spécifiquement des compétences du collège communal ». Elle explique que l'étude d'incidences déposée à l'appui du permis « identifie d'ailleurs clairement les incidences acoustiques d'une telle activité (stand de tir) qui sont bien réelles et qui se répercutent directement en dehors du site (notamment vis-à-vis des promeneurs [...] ou encore la réserve naturelle [...]) ». Elle ajoute que ces troubles acoustiques l'ont conduite à diligenter une procédure de modification du permis et à imposer de nouvelles conditions d'exploitation, actuellement attaquées à l'appui d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro G/A .239.039/XIII-10.014. Elle conteste en conséquence que les inconvénients de l'établissement puissent être limités « aux problèmes de coulées de boue générés par l'exploitation de pistes de quad ».

Elle conclut qu'elle a un « intérêt matériel au recours et à chacun de ses moyens ».

VI.2. *Appréciation*

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait

éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

La théorie de l'intérêt fonctionnel n'est pas pertinente lorsqu'une autorité administrative, telle une commune, démontre que l'acte dont elle poursuit l'annulation lui cause grief et que cette annulation est susceptible de lui procurer un avantage. Une commune a, en principe, intérêt à demander l'annulation et la suspension de l'exécution de toute décision qui affecte le territoire communal et qui concerne l'exploitation d'activités réglementées qui s'y exercent.

Il en va d'autant plus ainsi lorsque, comme en l'espèce, l'agrément ne peut être refusé que pour des raisons tenant au maintien de l'ordre public, que la requérante est tenue de garantir en vertu de l'article 135 de la Nouvelle loi communale et que c'est pour ce motif que l'avis de son bourgmestre est, notamment, requis préalablement à l'octroi de l'agrément.

En l'espèce, les nuisances dénoncées par la requérante en raison de l'activité autorisée par l'acte attaqué ne sont pas contestées et sont susceptibles de porter atteinte à la tranquillité publique, qui est une composante de l'ordre public en vertu de l'article 135 précité.

Le recours est recevable.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation « des articles 5 et 20 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes ; de l'article 2 de l'arrêté royal du 20 octobre [lire : septembre] 1991 exécutant la loi sur les armes ; de l'article 2 de l'arrêté royal du 13 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément des stands de tir ; du principe de légalité (particulièrement concernant la circulaire du 25 octobre 2011 relative à l'application des dispositions légales et réglementaires relatives aux armes) ; des articles 2, 3, et 3*bis* des lois coordonnées sur le Conseil

d'État ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs [et] du principe général de motivation interne des actes administratifs ».

Dans une première branche, la requérante fait valoir qu'en vertu des articles 20 et 5 de la loi du 8 juin 2006, les exploitants d'un stand de tir doivent être agréés, que le gouverneur ne peut statuer sur une demande d'agrément qu'après l'avis motivé du procureur du Roi et du bourgmestre compétent pour le lieu d'établissement et qu'« alors qu'on se trouve bien face à une demande d'agrément visée par [ladite] loi [...], il est incontestable que l'avis du bourgmestre n'a pas été sollicité [...] ».

À l'appui d'une deuxième branche, elle fait valoir que « l'agrément a été octroyé sans que l'ensemble des documents requis par la législation n'aient été produits (seul le certificat de bonne vie et mœurs de [S. P.] a été demandé) », alors que « lorsque la demande concerne une personne morale, un certificat de bonnes conduite, vie et mœurs est à joindre pour chacun des administrateurs, gérants, commissaires ou préposés à l'administration ou à la gestion ». Elle observe qu'il ressort du courriel du 25 janvier 2024 que ces documents n'ont pas été fournis.

Elle expose, dans une troisième branche, qu'il ressort des documents communiqués par le gouverneur qu'il a été fait application d'une « procédure simplifiée » au motif que la demande visait « un changement de représentant d'une personne morale pouvant être considéré comme un changement “mineur” en application de la circulaire du 25/11/2011 ». Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué ne mentionne jamais l'application de cette circulaire, en violation de la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen, et qu'il ne pouvait déroger sur sa base à la procédure légale et réglementaire dans la mesure où ni la loi du 8 juin 2006 ni l'arrêté royal du 20 octobre 1991 ni l'arrêté royal du 13 juillet 2020 (lire : 2000) ne prévoient de procédure simplifiée pour certaines demandes d'agrément.

VII.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime, par référence à l'argumentation soutenue dans son exception d'irrecevabilité du recours, que le premier moyen est irrecevable à défaut d'intérêt « en tant qu'il est fondé sur la violation alléguée des dispositions autres que l'article 5, § 3, de la loi sur les armes et qu'il est fondé sur une violation alléguée du principe général de motivation interne des actes administratifs ». Elle ajoute que l'acte attaqué « s'inscrit dans le cadre, non pas d'une nouvelle demande d'agrément de stand de tirs, mais bien dans le cadre d'une demande de modification de l'agrément obtenu, le 17 janvier 2014, par la société anonyme “Stand de tir Château de Chérumont” représentée à l'époque par son administrateur-délégué, [A. L.] ». Elle renvoie au courriel du 8 avril 2023 qui vise « une demande de modification

d'agrément pour club de tir » et conclut que les dispositions visées au moyen ne sont pas d'application dès lors que celles-ci concernent des demandes nouvelles d'agrément.

Elle fait également valoir que l'agrément d'un stand de tir n'est pas limité dans le temps et que la circulaire du 25 octobre 2011, publiée au *Moniteur belge* du 2 décembre 2011, précise, selon elle, que la modification de certaines modalités constitue généralement une opération limitée ne nécessitant qu'une brève enquête, en particulier « le cas, pour une personne morale, et comme en l'espèce, du changement de la personne physique qui la représente, cette modification pouvant être considérée comme une modification mineure ». Elle répond que s'agissant d'une « simple » demande de changement de représentant de la personne morale, le gouverneur a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer qu'elle concernait un changement mineur et qu'il pouvait se contenter de recueillir le seul avis du procureur du Roi de Namur quant à la moralité de la personne physique proposée.

Elle en conclut que l'avis du bourgmestre de la ville d'Andenne n'était pas requis, qu'il n'était pas besoin que soit déposé l'ensemble des documents requis par la législation et que « le fait d'avoir recouru à la procédure indiquée dans la circulaire du 25 novembre 2011, au demeurant publiée au *Moniteur belge* n'est pas critiquable » parce qu'à supposer qu'elle contienne une règle nouvelle, soit la « procédure simplifiée » dénoncée à l'appui du moyen, la critique selon laquelle elle n'a pas été soumise pour avis à la section de législation « est sans intérêt ou incidence dès lors qu'aucun recours en annulation n'a été introduit contre ladite circulaire dans le délai requis de soixante jours ».

VII.1.3. La requête en intervention

L'intervenante indique qu'elle disposait d'un agrément de stand de tir depuis le 17 janvier 2014, que celui-ci était, conformément à l'article 32 de la loi sur les armes, délivré pour une durée indéterminée et qu'à défaut de retrait, elle « disposait d'un agrément de stand de tir valable depuis le 17 janvier 2014 et que celui-ci a fait l'objet d'une modification mineure le 5 décembre 2024 ». Elle explique que dès le départ de son ancien administrateur, elle a informé la partie adverse que la personne mentionnée sur son agrément devait être modifiée, que celle-ci lui a alors indiqué qu'une demande de modification de l'agrément pouvait être introduite, et qu'elle a dès lors introduit une demande de modification de son agrément pour que la personne la représentant soit modifiée.

Selon elle, une telle modification est autorisée par l'article 8 de l'arrêté royal du 20 septembre 1991, qui ne subordonne la modification de l'agrément ni à

l'avis préalable du bourgmestre du lieu d'établissement ni à celui du ministère public et n'impose pas au gouverneur de solliciter un certificat de bonnes conduite, vie et mœurs pour chacun des administrateurs de la personne morale. Elle précise qu'aucun de ses administrateurs, gérants, commissaires ou préposés à l'administration ou à la gestion n'a été condamné ou n'a fait l'objet d'une mesure de sûreté qui se serait opposée à la modification de l'agrément.

Elle relève que la circulaire précitée a été publiée au *Moniteur*, qu'elle « semble avoir une portée indicative, dans la mesure où [elle] balise le pouvoir d'appréciation de l'administration, mais n'instaure pas de règle contraignante » et que sa lecture « permet notamment de tracer la frontière entre une modification de mentions figurant sur un certificat d'agrément et une nouvelle demande » en ce qu'elle préciserait, d'après elle, qu'« il faut établir une distinction entre la modification de l'objet même de l'agrément et la modification de détails » et que « dans le cas d'une personne morale, le changement de la personne physique qui la représente pourrait être considéré comme une modification mineure ».

Elle en conclut qu'il faut considérer qu'elle « a toujours bénéficié de l'agrément requis pour exercer ses activités de stand de tir et que l'avis du bourgmestre n'était pas requis dans le cadre d'une procédure de modification de celui-ci ».

VII.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle formule son dernier mémoire en ces termes :

« 4.1. Dans la mesure où il est démontré que l'agrément délivré le 17 janvier 2014 à la partie intervenante est toujours valable, la demande introduite par la partie intervenante, qui a donné lieu à l'acte attaqué, ne peut qu'être analysée comme une demande de modification de celui-ci, et non comme une demande nouvelle d'agrément.

Dès lors que [l'auditeur rapporteur] reconnaît que ni le législateur, ni le Roi n'ont prévu la procédure à suivre en cas de modification d'un agrément, le fait de distinguer, comme le fait la circulaire du 25 novembre 2011, entre la modification de l'objet même de l'agrément qui nécessiterait alors une enquête, et la modification de détails n'entraînant qu'une opération limitée et ne nécessitant qu'une brève enquête, n'est pas critiquable.

Dès lors, considérer qu'une demande de changement de la personne physique qui représente la personne morale titulaire de l'agrément n'entraîne qu'une modification mineure est parfaitement conforme et n'est certainement pas déraisonnable.

En effet, il ressort des articles 20 et 5, § 4, 3°, de la loi sur les armes qu'une personne morale peut être agréée pour exploiter un stand de tir à condition qu'elle et ses administrateurs, gérants, commissaires ou préposés à l'administration ou à la gestion n'aient pas été condamnés et n'aient pas fait l'objet d'une mesure de sûreté. C'est donc bien en raison de la personnalité de la personne morale

nommément identifiée dans l'agrément – à savoir en l'espèce le château de Chérumont – et de ses administrateurs et gérant que l'agrément est octroyé et non pas en raison de la personnalité de la personne identifiée pour la représenter. L'importance de la personne physique dont le nom est mentionné dans le certificat d'agrément doit être relativisée, dans la mesure où son rôle semble se limiter à la mise à disposition des installations et des documents lors de contrôles éventuels (article 2, § 1^{er}, 2^o, [de l']arrêté royal du 13 juillet 2020 [lire : 2000]).

Dans ce contexte, le gouverneur a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation [*Note de bas de page* : Grief au demeurant non soulevé par la partie requérante], estimer que cette demande concernait un changement mineur et qu'il pouvait se contenter de recueillir le seul avis du procureur du Roi de Namur quant à la moralité de la personne physique proposée.

4.2. Dans ce cadre, et contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'avis du bourgmestre de la ville d'Andenne n'était pas requis et il n'était pas besoin que soit déposé "l'ensemble des documents requis par la législation".

Les première et deuxième branches du premier moyen, à les supposer recevables, *quod non*, ne sont pas fondées.

4.3. Il en est de même de la troisième branche du premier moyen comme explicité dans le mémoire en réponse auquel il est renvoyé ».

VII.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Elle expose ce qui suit :

- « Comme cela a déjà été précisé, la partie intervenante considère qu'à défaut pour son agrément du 17 janvier 2014 d'avoir fait l'objet d'une décision de retrait, il y a lieu de considérer qu'elle dispose d'un agrément de stand de tir valable et que celui-ci a fait l'objet d'une simple modification mineure.

En toute hypothèse, en l'absence d'obligation légale particulière imposée à l'administration, il y a lieu de considérer que la partie adverse disposait d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permettait de déterminer si les avis prévus pour la demande initiale étaient nécessaires en cas de modification de l'agrément.

On relèvera à cet égard que l'autorité n'avait aucune raison de recueillir l'avis de la partie requérante, dans la mesure où (1) cette dernière a remis un avis favorable lors du dernier contrôle quinquennal relatif à l'agrément de stand de tir et (2) n'a jamais émis le moindre risque pour la sécurité publique en lien avec le club de tir.

On relèvera également que la modification sollicitée avait uniquement pour but d'informer l'administration de la nomination de [S. P.] en qualité d'administratrice de la société et de solliciter que cette dernière apparaisse comme représentante de la société sur l'agrément de stand de tir.

Dans ce cadre, l'autorité administrative devait uniquement s'assurer que [S. P.] ne représentait pas un risque pour la société, n'avait jamais été condamnée et n'avait jamais fait l'objet d'une mesure de sûreté. Or, ces informations ressortent à suffisance de l'avis rendu par le parquet et de son extrait de casier judiciaire.

Dès lors que la modification sollicitée portait uniquement sur le représentant de la personne morale agréée et n'avait aucun impact direct sur les conditions d'exploitation du stand de tir, l'administration a pu considérer à bon escient, sur la base de son pouvoir discrétionnaire, et étant suffisamment informée, que l'avis du bourgmestre n'était pas nécessaire.

Le même raisonnement doit être appliqué concernant les documents qui devaient être demandés par la partie adverse dans le cadre d'une demande de modification d'agrément : en l'absence d'obligation légale particulière, la partie adverse disposait d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de déterminer quels documents étaient nécessaires et requis.

Dès lors que la modification sollicitée concernait uniquement [S. P.] et s'inscrivait dans le cadre de la modification de la personne représentant la personne morale agréée, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, limiter son examen aux documents relatifs à cette dernière.

Enfin, on soulignera une nouvelle fois que la circulaire du 25 novembre 2011 a une portée indicative, dans la mesure où elle balise le pouvoir d'appréciation de l'administration confrontée à une demande de modification d'agrément, mais n'instaure pas de règle contraignante.

La lecture de ce document permet notamment de tracer la frontière entre une modification de mentions figurant sur un certificat d'agrément et une nouvelle demande en établissant une distinction entre la modification de l'objet même de l'agrément et la modification de détails ».

VII.2. Appréciation quant aux trois branches réunies

Comme exposé dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours, la requérante n'est pas tenue d'établir un quelconque intérêt fonctionnel à agir, de sorte que le moyen est recevable en toutes ses branches.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation légale de motivation formelle suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En vertu de l'article 20 de la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec des armes', peuvent seules exploiter un stand de tir les personnes physiques ou morales agréées à cet effet conformément à l'article 5, qui dispose comme suit :

« Art. 5. § 1^{er}. Nul ne peut exercer des activités d’armurier ou d’intermédiaire ou se faire connaître comme tel sur le territoire belge s’il n’y a été préalablement agréé par le gouverneur compétent pour le lieu d’établissement.

[...]

§ 3. Le gouverneur statue sur la demande d’agrément après avoir reçu l’avis motivé du procureur du Roi et du bourgmestre compétents pour le lieu d’établissement et pour le domicile du requérant.

L’agrément ne peut être refusé que pour des raisons tenant au maintien de l’ordre public. Toute décision de refus du gouverneur doit être motivée ».

L’article 2 de l’arrêté royal du 20 septembre 1991 ‘exécutant la loi sur les armes’, applicable aux demandes d’agrément de personnes exploitant des stands de tir en vertu de l’article 2, § 1^{er}, de l’arrêté royal du 13 juillet 2000 ‘déterminant les conditions d’agrément des stands de tir’, précise que la demande d’agrément est introduite au moyen du formulaire *ad hoc* et est accompagnée d’un « certificat de bonnes conduite, vie et mœurs établi au plus tard trois mois avant l’envoi de la demande, ainsi que les documents relatifs à l’identification du demandeur et de son activité. Si le demandeur est une personne morale, un certificat de bonnes conduite, vie et mœurs est joint pour chaque administrateur, gérant, commissaire ou préposé à l’administration ou à la gestion ».

Ni la loi du 8 juin 2006 ni les arrêtés royaux précités n’organisent une quelconque procédure de modification d’un agrément déjà délivré. Nonobstant les termes du courriel du 8 avril 2023 qui l’introduit, la demande doit donc être appréhendée comme une « demande d’agrément », comme l’admet la partie adverse dans son mémoire en réponse (page 3, n° 1), comme l’indique précisément l’objet dudit courriel et comme l’expose explicitement le formulaire rempli et signé par l’administratrice de l’intervenante le 4 avril 2023. Il n’est pas contesté, et il ressort de la pièce n° 1 du dossier administratif, que cette demande d’agrément n’était pas accompagnée des documents requis par l’arrêté royal « pour chaque administrateur, gérant, commissaire ou préposé à l’administration ou à la gestion ». Il n’est pas davantage contesté que l’acte attaqué n’a pas été précédé de l’avis du bourgmestre de la requérante, contrairement aux prescrits légal et réglementaires. Enfin, il résulte du dossier administratif que l’auteur de l’acte attaqué a précisé, dans un courriel du 25 janvier 2024, que la demande du 11 avril 2023 « étant un changement de représentant d’une personne morale pouvant être considéré comme un changement “mineur” en application de la circulaire du 25/11/2011, le seul avis à solliciter dans le cadre de l’instruction de ce dossier était celui du procureur du Roi [...] ». Outre que cette motivation postérieure à l’acte attaqué n’apparaît nullement dans son *instrumentum*, force est de constater qu’elle repose sur une interprétation par voie de circulaire qui s’avère contraire au prescrit légal en ce qu’elle dispense le gouverneur de solliciter

l'avis légalement prescrit de la commune et qui, partant, doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la régularité de l'agrément délivré à l'intervenante le 17 janvier 2014, ces irrégularités suffisent pour constater que l'acte attaqué viole les dispositions précitées et ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

Le premier moyen est fondé.

VIII. Second moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le second.

IX. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La province de Namur est mise hors cause.

Article 2.

La requête en intervention introduite par la société anonyme « Château de Chérumont » est accueillie.

Article 3.

La décision du 5 décembre 2023 par laquelle le gouverneur de la province de Namur octroie un « certificat d'agrément d'un stand de tir » numéro 13/9/23/0002 pour le « stand de tir "Château de Chérumont SA" », est annulée.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 juin 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux