Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION**

**A R R Ê T**

**n° 79.183 du 9 mars 1999**
**A. 80.354/XII-1636**

En cause : 1. la S.P.R.L. ARMS INTERNATIONAL
2. Ludwig IVENS,
ayant élu domicile chez
Me J. NIJS, avocat,
ayant son cabinet à TERMONDE,
Noordlaan 81

contre :

l'État belge, représenté par le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me P. PEETERS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Brederode 13.

---

**LE PRÉSIDENT f.f. DE LA XII^e^ CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 21 septembre 1998 par laquelle la S.P.R.L. ARMS INTERNATIONAL et Ludwig IVENS demandent la suspension de l'exécution de la décision du 17 juillet 1998 du ministre de la Justice rejetant le recours introduit par la S.P.R.L. Arms International contre la décision du 8 juillet 1997 du gouverneur de la province de Flandre orientale de retirer l'agrément d'armurier de la première partie requérante;

Vu la requête introduite simultanément par les mêmes parties requérantes, qui demandent l'annulation de la même décision;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. W. WEYMEERSCH, auditeur adjoint;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 20 janvier 1999 fixant l'affaire à l'audience du 9 février 1999;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me J. NIJS, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me L. SWARTENBROUX, avocat, *loco* Me P. PEETERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. W. WEYMEERSCH, auditeur adjoint, à ce autorisé par décision de l'auditeur général du 4 novembre 1998, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Le 11 septembre 1992, le gouverneur de la province de Flandre orientale octroie à la S.P.R.L. HOBBY ARMS, nom sous lequel la première partie requérante faisait du commerce à l'époque, un certificat d'agrément en matière d'armes et de munitions n**/** 2/4/92/0013 pour la fabrication, la réparation, le stockage d'armes de guerre, d'armes à feu de

défense, d'armes de chasse ou de sport et d'armes de panoplie tant pour le commerce de gros que de détail ainsi que pour l'importation et l'exportation.

1.2. En outre, des permis sont délivrés à la deuxième partie requérante, le gérant de la S.P.R.L. ARMS INTERNATIONAL, pour la détention de trois armes et pour le port d'un pistolet.

1.3. Dans une lettre du 27 juin 1997, adressée au gouverneur de la province de Flandre orientale, le parquet général de Gand indique que Ludwig IVENS a participé à "... un trafic d'armes international illégal en usant de fraude. De tels faits délictueux sont évidemment incompatibles avec l'activité d'armurier agréé. Force est également de constater que l'intéressé ne respecte pas la législation sur les armes et exerce des activités qui portent atteinte à l'ordre public."

Dans l'attente d'un jugement au fond par le juge pénal, cette lettre propose de procéder au retrait ou du moins à la suspension de l'agrément d'armurier de la S.P.R.L. ARMS INTERNATIONAL et de l'agrément de gérant de Ludwig IVENS, d'une part, et de tous les permis délivrés à Monsieur Ludwig IVENS, d'autre part.

1.4. Par décision du 8 juillet 1997, le gouverneur de la province de Flandre orientale ordonne le retrait de l'agrément comme armurier de la S.P.R.L. ARMS INTRENATIONAL ainsi que de tous les permis délivrés à Monsieur Ludwig IVENS.

Cette décision tient compte en substance de la lettre du procureur général de Gand du 27 juin 1997 à laquelle est annexé le procès-verbal du 18 juin 1997 de la BSR Bruxelles à titre d'information.

1.5. Le 22 juillet 1997 et le 20 août 1997, les actuelles parties requérantes citent le gouverneur et le ministre de la Justice en référé devant le président du tribunal de première instance de Gand.

1.6. Par un courrier envoyé sous pli recommandé à la poste le 24 juin 1997, les parties requérantes forment auprès du ministre de la Justice un recours contre la décision du 8 juillet 1997 du gouverneur de la province de Flandre orientale "dans la mesure où cette décision ordonne le retrait de l'agrément numéro 2/4/92/0013, délivré le 11.09.1992 (...) ayant pour gérant Monsieur Ludwig IVENS".

Dans leur requête, les parties requérantes soutiennent en substance que le gouverneur a pris sa décision sans les entendre au préalable, qu'aucune explication n'a été donnée quant au motif précis justifiant le retrait du permis et que les faits imputés n'ont pas été prouvés.

1.7. Dans le cadre de cette procédure de recours, les services de la législation pénale et des droits de l'homme du ministère de la Justice ont récolté un certain nombre d'informations auprès du Banc d'épreuves des armes à feu et du procureur général de Bruxelles. Dans son courrier du 15 décembre 1997, ce dernier renvoie au procès-verbal du 18 juin 1997, rédigé par la BSR de Bruxelles, ainsi qu'au procès-verbal du 26 novembre 1997 qui comporte un résumé complet du rôle joué par chaque personne dans ce dossier.

1.8. Dans une lettre du 26 février 1998, la partie défenderesse écrit au conseil des parties requérantes qu'elle "... constate avec étonnement qu'il n'y a pas encore de jugement du président du tribunal de première instance de Gand dans le référé que vous avez intenté au nom de vos clients en juillet 1997". Elle ajoute que cette décision sera attendue puisqu'il est probable qu'elle aura une incidence sur la procédure d'appel administratif.

1.9. Dans une lettre envoyée sous pli recommandé à la poste le 11 mai 1998, le conseil des parties requérantes met formellement le ministre de la Justice en demeure de se prononcer sur le recours administratif.

1.10. Le 14 mai 1998, le service d'appui interdirectionnel du ministère de la Justice demande par courrier au procureur général de Bruxelles si "d'autres éléments concrets", qui pourraient présenter un intérêt pour la procédure administrative, ont encore été ajoutés au dossier répressif.

1.11. Le parquet général de Bruxelles répond que le suspect a été renvoyé le 19 mai 1998 devant le tribunal correctionnel de Bruxelles, qu'il détient les preuves que les "end use certificates" avaient été falsifiés et que l'intéressé aurait mis fin à ses activités.

1.12. Le 17 juillet 1998 est prise la décision attaquée. Elle est motivée comme suit :

> "(...)
> Vu les avis de Monsieur le Procureur général des 15 décembre 1997 et 22 juin 1998;
> (...)
> Considérant que l'appelant a eu à plusieurs reprises l'occasion d'exprimer son point de vue par écrit par l'intermédiaire de son conseil, et que dans la pratique, il a amplement fait usage de cette possibilité dans sa requête motivée de manière circonstanciée;
> Que conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, l'obligation d'entendre a ainsi été respectée;
> Considérant que selon le procureur général, une importante instruction judiciaire a eu lieu contre l'appelant en raison d'irrégularités constatées dans le cadre de l'exploitation de son commerce d'armes et contre des tiers co-suspects, que cette instruction n'a été clôturée que par la décision de la chambre du conseil du 19 mai 1998 le renvoyant devant le tribunal correctionnel, et qu'il n'était par conséquent pas possible de prendre une décision pertinente plus tôt quant au recours administratif qu'il a introduit;
> Considérant que le retrait de l'agrément constitue une mesure administrative de nature préventive, qui doit être prise afin de garantir l'ordre public et la sécurité; que cette mesure est en soi indépendante d'une éventuelle sanction pénale et, de par sa nature, n'en préjuge pas ni ne viole la présomption d'innocence;
> Considérant qu'il ressort déjà clairement de certains constats faits dans le cadre de l'instruction judiciaire précitée que l'appelant

a porté atteinte à l'ordre et la sécurité publics;

Que lors d'une première perquisition, il a en effet été constaté que l'appelant avait importé environ 9000 armes de guerre non pourvues d'un poinçon d'épreuve légalement reconnu en Belgique; que ces armes auraient par conséquent dû être présentées au Banc d'épreuves des armes à feu pour y subir les épreuves prévues par la loi et que l'appelant a néanmoins vendu environ 500 de ces armes à des acheteurs nationaux avant que les exemplaires restants soient confisqués lors d'une deuxième perquisition; que le directeur du Banc d'épreuves des armes à feu a confirmé officiellement ces faits;

Considérant que le bénéfice du doute peut toutefois être accordé à l'appelant en ce qui concerne les armes interdites découvertes chez lui;

Considérant qu'il est également apparu que l'appelant a tenté d'utiliser des certificats *end user* – nécessaires à l'exportation d'armes – yéménites qui étaient manifestement falsifiés, ce qui peut se constater au premier coup d'oeil en comparant les exemplaires concernés avec des documents authentiques;

Que même si l'appelant prétend qu'il n'a pas falsifié ces documents lui-même, on peut supposer qu'en tant qu'armurier, il aurait au moins dû remarquer qu'il s'agissait de faux et il n'aurait jamais dû tenter de les utiliser pour l'exportation d'armes;

Considérant, en outre, que l'instruction judiciaire précitée est aussi dirigée contre un négociant d'armes qui s'est également vu retirer les agréments au nom de ses différentes sociétés en 1997; qu'il y a dès lors de fortes présomptions de l'existence d'une relation commerciale entre l'appelant et une personne dont on a déjà estimé par le passé qu'elle représentait un danger pour l'ordre et la sécurité publics;

Considérant que l'appelant a entre-temps été renvoyé devant le tribunal correctionnel par la chambre du conseil, ce qui signifie qu'un juge indépendant a estimé qu'il existait suffisamment d'indices sérieux de culpabilité pour que l'affaire soit portée devant le juge pénal;

Considérant que le gouverneur était donc fondé à retirer l'agrément de l'appelant, sachant que la loi ne prévoit que la suspension de six mois maximum comme sanction plus légère, alors qu'en l'espèce, cette mesure devrait au moins s'appliquer jusqu'à ce que le juge pénal se soit prononcé définitivement; que le retrait n'affecte par ailleurs pas le droit de l'appelant de réintroduire une demande d'agrément après un éventuel acquittement;

Considérant que pour ce qui est du commerce des armes, il n'est nullement question d'une "liberté de commerce", mais qu'il s'agit d'une profession strictement réglementée qui ne peut être exercée

> que par des personnes qui répondent durablement à certaines conditions et qui doivent notamment être réputées tout à fait dignes de confiance, honorables et compétentes; que tel n'est plus le cas en ce qui concerne l'appelant".

Cette décision a été portée à la connaissance de la deuxième partie requérante le 27 juillet 1998.

1.13. Par ordonnance du 3 septembre 1998, le président du tribunal de première instance rejette la requête introduite par la partie requérante;

2.1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève que la requête est irrecevable à défaut d'intérêt des parties requérantes étant donné qu'une éventuelle suspension de l'exécution n'implique pas que la première partie requérante dispose d'un permis ni que la partie défenderesse soit obligée de prendre une nouvelle décision;

2.1.2. Considérant que la décision attaquée est la conséquence d'un recours administratif introduit par les parties requérantes contre le retrait par le gouverneur de la province de Flandre orientale de leur agrément d'armurier; qu'une autorité qui se prononce sur un recours administratif est contrainte de prendre une décision; que la suspension de l'exécution de la décision attaquée peut conduire la partie défenderesse, qui devra en tout cas prendre une nouvelle décision après l'annulation de la décision attaquée, à réexaminer plus tôt la question de sa propre initiative et à statuer à nouveau sur le recours; que l'exception est rejetée pour ces motifs;

2.2. Considérant, d'office, que la deuxième partie requérante introduit le recours en sa qualité de gérante et d'associée de la première partie requérante, titulaire de l'agrément retiré; que le recours auprès du

ministre de la Justice introduit par les deux parties requérantes ne concernait et ne pouvait concerner que le retrait de l'agrément que le gouverneur de la province de Flandre orientale avait octroyé à la première partie requérante le 11 septembre 1992; que l'intérêt de la deuxième partie requérante coïncide dès lors avec l'intérêt de la première partie requérante; que la deuxième partie requérante ne justifiant pas d'un intérêt personnel, la requête est jugée irrecevable en ce qui la concerne à ce stade de la procédure;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

4.1. Considérant, quant à la première condition, que la partie requérante invoque dans son premier moyen la violation de l'obligation d'entendre en ce que la décision contestée confirme la décision du gouverneur sans qu'elle n'ait été préalablement entendue; qu'elle expose à cet égard que la décision attaquée est une mesure grave qui se fonde sur le comportement personnel de la partie requérante, que rien ne justifiait de ne pas l'entendre et que ce manquement du gouverneur à ses obligations ne peut être réparé par la simple mention que la partie requérante a par la suite eu plusieurs occasions d'exprimer son point de vue et en a fait usage;

4.2. Considérant que dans sa note d'observations, la partie défenderesse soulève tout d'abord que dans la mesure où le moyen doit être compris comme étant dirigé contre la décision du gouverneur de la province, il est irrecevable parce que la partie défenderesse s'est prononcée sur cette décision du gouverneur en appel; qu'elle affirme ensuite que la

violation de l'obligation d'entendre ne peut être invoquée à l'égard d'organes de l'administration active, que l'obligation d'entendre est de toute façon supplantée par les intérêts plus importants comme la protection de la sécurité publique, le maintien de l'ordre public ou la "protection des droits et des libertés d'autrui", si bien que le gouverneur – qui voulait éviter que la partie requérante s'empresse de vendre encore quelques armes – était en droit de prendre sa décision du 8 juillet 1997 sans avoir entendu la partie requérante, celle-ci ayant par ailleurs bien eu l'occasion, après que le gouverneur avait pris sa décision, de faire connaître son opinion;

4.3.1. Considérant que la décision attaquée a été prise dans le cadre d'une procédure d'appel administratif, prévue par la loi, dans laquelle, compte tenu de l'effet dévolutif du recours administratif, la partie défenderesse s'exprime en la même qualité que le gouverneur de province sur tous les éléments du dossier qui lui a été soumis; qu'à ce titre, elle a le pouvoir de rectifier, si possible, les irrégularités dans le processus décisionnel que l'autorité décidant en première instance aurait éventuellement commises; que le moyen pris de la méconnaissance de l'obligation d'entendre ne peut donc être invoqué qu'à l'encontre de la décision de l'instance d'appel; que la remarque de la partie requérante selon laquelle elle s'est vu retirer son agrément sans qu'elle ait pu se défendre devant le gouverneur, alors que ce retrait était pourtant immédiatement applicable, revient à critiquer la loi, ce dont le Conseil d'État ne peut tenir compte;

4.3.2. Considérant que le principe selon lequel quiconque est menacé d'une mesure administrative qui influence de façon préjudiciable sa situation juridique et qui concerne le comportement de l'administré, doit, sauf motifs valables que l'administration doit être en mesure de prouver, avoir la possibilité de faire connaître son point de vue concernant les faits qui lui sont reprochés, est une obligation dans le cadre d'un processus

décisionnel prudent qui s'applique à tous les organes de l'administration active; que dans le cadre du moyen présentement examiné, la question se pose donc de savoir si la partie requérante a eu l'occasion de présenter efficacement son point de vue afin que la partie défenderesse puisse prendre sa décision en connaissance de cause quant au retrait de son agrément d'armurier, ou si la partie défenderesse se trouvait dans l'un des cas lui permettant de passer outre à l'obligation qui lui incombait;

4.3.3. Considérant que la décision attaquée renvoie à la "requête motivée de manière circonstanciée" qui a été introduite auprès de la partie défenderesse; que cependant, l'exposé dans une requête s'inscrivant dans une procédure d'appel organisée légalement ne suffit pas en soi pour que l'autorité soit libérée de ses obligations, certainement pas quand, comme en l'espèce, il est demandé expressément dans la requête à pouvoir encore donner de plus amples informations;

Considérant que la décision attaquée fait également référence aux possibilités que la partie requérante a eues pour faire part de son point de vue à l'administration et au fait qu'elle a en largement fait usage; qu'il ressort du dossier administratif de l'affaire que le 14 juillet 1997, Leon IVENS, "au nom de IVENS Ludwig, gérant", s'est longuement entretenu sur les faits avec le commissaire d'arrondissement et que la partie défenderesse a demandé le 26 février 1998 au conseil de la partie requérante si elle "souhaitait mettre en avant d'éventuels autres éléments", demande à laquelle le conseil a répondu par la négative; qu'agissant de la sorte, la partie défenderesse a respecté l'obligation qui lui incombait; que le moyen n'est pas sérieux;

5.1. Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen du fait que la décision attaquée renvoie à des avis du procureur général qui lui sont inconnus, à une "instruction judiciaire d'envergure", à

l'importation et la détention d'"environ 9000 armes de guerre", à des "certificats *end user* 'manifestement' falsifiés", à des relations avec des personnes qui représentent un danger pour l'ordre public et à la décision de renvoi de la chambre du conseil, alors que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne permet pas une simple référence à des avis, et alors que la motivation ne peut être adéquate que si la décision attaquée indique quelles sont précisément les "irrégularités" qui ont pu être retenues contre elle, quelles sont les irrégularités qui ont pu être considérées comme des infractions à la loi et pourquoi; qu'elle affirme à ce propos que les quelque 9000 armes de guerre ne devaient pas être soumises à des épreuves en Belgique, que la falsification de certificats yéménites n'a pas été prouvée et que le renvoi du deuxième requérant devant le tribunal correctionnel ne retient pas de faux en écriture en ce qui le concerne;

5.2. Considérant que dans sa note d'observations, la partie défenderesse soutient d'abord qu'on ne peut lui reprocher de violation de l'obligation de motivation formelle; qu'elle allègue ensuite que l'article 2, § 2, de la loi sur les armes l'autorise à intervenir quand l'intéressé exerce des activités qui peuvent porter atteinte à l'ordre public, que la notion d'"ordre public" est prise "au sens large" dans cette disposition et que cette disposition lui donne le droit de prendre une décision sans attendre l'issue des poursuites pénales; qu'elle estime, en l'espèce, ne pas avoir été manifestement déraisonnable ou négligente dans son appréciation en ayant sollicité l'avis du Banc d'épreuves des armes à feu et du procureur général à la Cour d'appel de Bruxelles, dont il est clairement ressorti que les 9000 fusils FAL ne portaient pas de marque d'épreuve, que la partie requérante n'a pas tenu compte de l'interdiction de vente qui frappait ces fusils, qu'il a été fait usage de faux "End User Certificates" et que la partie requérante était en relation avec une personne soupçonnée de trafic illégal d'armes; que selon elle, il n'y a pas lieu de douter du bien-fondé de l'avis du procureur général à la Cour d'appel de Bruxelles et que la problématique des "FAL

soumis ou non à l'épreuve légale" en tant que telle n'a même pas été retenue comme motif pour la décision attaquée;

5.3.1. Considérant que la décision attaquée fait référence à deux avis du procureur général à la Cour d'appel de Bruxelles, l'un du 15 décembre 1997 qui donne un aperçu général de la situation dans laquelle se trouve la partie requérante avec son commerce d'armes et l'autre du 22 juin 1998 dans lequel il est indiqué que selon le parquet, la preuve a été apportée que les "End Use-Certificates" ont été falsifiés; que la décision mentionne ensuite les données concrètes que la partie défenderesse a découvertes dans les documents mis à sa disposition par le procureur général et qui constituaient pour elle une raison suffisante de retirer l'agrément d'armurier; que la décision semble donc adéquatement motivée en la forme;

5.3.2. Considérant qu'en ce qui concerne le bien-fondé des motifs avancés, il est constaté que les incriminations reposent sur des données tirées de procès-verbaux rédigés par la gendarmerie dans le cadre d'une enquête réalisée à grande échelle contre un certain nombre d'armuriers et qu'ainsi qu'il ressort du rapport de la gendarmerie, il s'agit d'un dossier à la fois délicat et complexe; que compte tenu du fait que la compétence de la partie défenderesse dans la matière traitée en l'espèce s'inscrit dans le cadre de la sécurisation de l'ordre public et que, dans un dossier délicat et complexe de trafic d'armes, il n'est pas évident qu'une administration puisse, au travers de sa propre enquête, saisir le rôle joué par les responsables de la partie requérante dans les faits constatés, elle a pu à juste titre se baser sur ces données pour retirer l'agrément; qu'en l'état actuel de l'affaire, la décision repose sur une base matérielle adéquate; que si l'action publique disculpe les responsables de la partie requérante, la partie défenderesse devra alors prendre en considération ces nouveaux éléments pour réexaminer la décision attaquée;

5.3.3. Considérant qu'en l'état actuel de la procédure, il est établi que la décision attaquée est adéquatement motivée sur le plan formel et matériel;

6. Considérant qu'aucun des moyens invoqués n'étant sérieux, la demande de suspension de l'exécution doit être rejetée,

**D É C I D E :**

**Article 1er**

La demande de suspension est rejetée.

**Article 2**

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le neuf mars 1900 nonante-neuf, par :

| | | |
|---|---|---|
| MM. | A. VANDENDRIESSCHE, | président de chambre f.f., conseiller d'État, |
| | W. GEURTS | greffier assumé. |

| Le greffier, | Le président, |
| --- | --- |
| **W. GEURTS** | **A. VANDENDRIESSCHE** |

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**