

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.573 du 26 octobre 2000

A.81.570/XIII-971

En cause : **VANDEN DRIESSCHE** Jean-Christophe,
ayant élu domicile chez
Me Catherine BURTON, avocat,
rue Porte Haute 29
6600 Bastogne,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Bernard RENSON, avocat,
avenue de la Chasse 132
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 décembre 1998 par Jean-Christophe VANDEN DRIESSCHE qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de la Justice du 15 octobre 1998 rejetant le recours dirigé contre la décision du gouverneur de la province de Hainaut refusant de lui octroyer l'agrément d'armurier;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 23 mai 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 octobre 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me C. BURTON, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me B. RENSON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

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

Le 25 juin 1996, le requérant introduit auprès du Gouvernement provincial du Hainaut une «demande d'agrément en matière d'armes et de munitions» ayant pour objet «la fabrication, la réparation, le stockage, le commerce ou le courtage d'armes à feu de guerre, de défense, de chasse et de sport ou de panoplie, commerce national et international». A cette demande est joint un certificat de bonnes conduites, vie et moeurs ne mentionnant aucune condamnation. Le 5 juillet 1996, les services du gouverneur demandent aux procureurs du Roi de Mons et de Tournai ainsi qu'au bourgmestre de Tournai, à la Sûreté de l'Etat, au groupe interforces anti-terroriste et au Ministère des

Affaires économiques leur avis à propos de la demande d'agrément.

Entre juillet et septembre 1996, les différentes autorités remettent les avis demandés :

- l'administration des Relations économiques du Ministère des Affaires économiques n'a pas d'élément à apporter concernant le requérant;
- le service général d'appui policier indique que le requérant «est inconnu de (sa) documentation spécialisée»;
- le bourgmestre de Tournai n'a aucune objection, le requérant étant honorablement connu et n'ayant aucun antécédent judiciaire; il ajoute que l'activité ne présente aucun risque pour la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques, et que l'A.S.B.L. «Orient Express» est un musée d'armes;
- la Sûreté de l'Etat n'émet pas d'avis défavorable, mais signale que le requérant exerce le mandat d'administrateur-trésorier dans l'A.S.B.L. «Orient Express» créée par Marc MULLER «bien connu pour ses activités douteuses dans le domaine des armes à feu»;
- le procureur du Roi de MONS répond en ces termes :

« En réponse à votre lettre du 9 octobre 1996 (...), j'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'il ne me paraît pas souhaitable d'accorder à VANDEN DRIESSCHE Jean-Christophe l'agrément d'armurier qu'il sollicite.

L'intéressé s'avère en effet être le fils de la compagne de MULLER Marc, individu bien connu de nos services respectifs.

Les deux hommes sont très proches et collaborent déjà actuellement ensemble. VANDEN DRIESSCHE Jean-Christophe a ainsi déclaré à la B.S.R. de Mons que MULLER Marc l'encourageait à s'occuper de son

armurerie lorsque lui-même devait se rendre à l'étranger (...).

Il est dès lors fortement à craindre que ledit MULLER ne tente, par l'entremise de ce proche, de soustraire à l'attention des enquêteurs une part importante de ses activités douteuses.

Lesdits enquêteurs ne disposant déjà que de peu de moyens d'investigation (examen systématique des licences d'importation sollicitées, des documents établis par le banc d'épreuve ainsi que des listes d'achats effectués par MULLER Marc au Domaine), il est donc à craindre que leur tâche ne s'avère encore plus malaisée si le dénommé VANDEN DRIESSCHE peut ainsi de façon faussement personnelle intensifier les activités litigieuses de son "beau père".

Dans le même ordre d'idée, il serait sans doute illusoire de croire que le retrait de l'agrément dont bénéficie MULLER Marc entraînerait l'arrêt réel des activités de celui-ci.

Diverses informations, fournies notamment par INTERPOL, nous amènent à le soupçonner d'entretenir une réelle collaboration avec différents milieux terroristes étrangers.

La clandestinité complète dans laquelle le plongerait un retrait d'agrément pourrait ainsi n'avoir actuellement pour principal effet que de réduire gravement les moyens de contrôle de la B.S.R.

Je ne manquerai pas de vous faire part de l'évolution de cette enquête dans les mois à venir»;

- le procureur du Roi de Tournai répond comme suit :

« VANDEN DRIESSCHE Jean-Christophe est de bonne conduite et moralité et sans antécédent judiciaire.

Il est cependant, selon mes renseignements, le fils de la compagne de Monsieur Marc MULLER qui, à en croire la presse, aurait fait l'objet il y a peu, d'un mandat d'arrêt pour trafic d'armes mais serait actuellement libéré.

Monsieur Marc MULLER ferait aussi l'objet d'une instruction dans l'arrondissement judiciaire de Mons.

CONCLUSION : AVIS DEFAVORABLE pour les raisons ci-dessus».

Le 10 septembre 1997, les agréments d'armurier et de collectionneur sont retirés à Marc MULLER.

Le 3 décembre 1997, le requérant signale aux services du gouverneur de province que l'A.S.B.L. «Orient Express» a été dissoute et joint un extrait du Moniteur belge dont il ressort qu'elle ne possède plus aucun actif.

Le 10 décembre 1997, le gouverneur de la province de Hainaut refuse l'agrément sollicité par le requérant. Cette décision est rédigée comme suit :

« Le 25 juin 1996, vous avez sollicité l'autorisation d'obtenir un agrément d'armurier.

L'instruction de votre requête étant terminée, je vous informe que j'ai décidé de ne pas réserver de suite favorable à votre demande précitée.

Cette décision est conforme aux dispositions de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 3 janvier 1933, telle que modifiée à ce jour, relative au commerce et au port des armes et au commerce des munitions.

Elle se justifie en outre parce que vous avez été administrateur-trésorier de l'A.S.B.L. «Orient Express», actuellement dissoute, dont le siège social était situé à Harmignies, chaussée de Beaumont, n° 429. L'avis de dissolution a été publié au Moniteur belge du 25 septembre 1997 sous le n° 15.725.

Cette association sans but lucratif était présidée par M. Marc MULLER bien connu pour ses activités dans le domaine des armes.

D'autre part, il s'avère que, selon vos déclarations à la B.S.R. de Mons, M. MULLER vous encourageait à s'occuper de son armurerie lorsque lui-même devait se rendre à l'étranger.

Pour ces raisons, j'estime qu'il est inopportun de vous accorder le certificat d'agrément en qualité d'armurier».

Le 9 janvier 1998, le requérant introduit un recours auprès du Ministre de la Justice; il fait valoir les arguments suivants :

- l'A.S.B.L. «Orient Express» n'a jamais eu la moindre activité culturelle ou commerciale en raison de son manque de moyens logistiques, de temps et d'intérêt de ses membres;

- la décision du gouverneur n'indique pas en quoi la participation à cette A.S.B.L. serait de nature à justifier un refus;
- rien n'indique que cette A.S.B.L. aurait développé ou entretenu une activité contraire aux lois et règlements;
- si M. MULLER fait l'objet d'une instruction à Mons, il n'a pas été inculqué, et le requérant n'est en rien concerné par cette instruction;
- ses activités dans l'armurerie de M. MULLER ont été tout à fait occasionnelles et s'expliquent par les liens unissant MULLER à sa mère en sorte qu'il était très difficile de refuser ce service lors des déplacements de MULLER;
- il est au chômage et sa formation dans le domaine de l'armurerie lui permettrait d'entamer une carrière professionnelle.

Le 16 mars 1998, un conseil du requérant demande que celui-ci soit entendu par l'administration, car il craint que la décision du gouverneur ne repose sur un malentendu ou un amalgame, le requérant étant injustement mêlé à une affaire à laquelle il est totalement étranger. Le 18 mars 1998, cette demande est rejetée, l'administration estimant que le requérant a pu exposer ses motifs; elle laisse toutefois au requérant un délai - qui sera prolongé - pour avancer de nouveaux arguments ou de plus amples explications par écrit. Le 7 avril 1998, l'avocat expose en substance les arguments suivants :

- la demande a été introduite avant les déboires de M. MULLER en sorte que ces déboires ne l'ont pas motivée;
- elle est la seule voie s'offrant au requérant après un échec à l'Université;
- le requérant a nourri, sur les conseils de l'ONEm, le projet de s'installer comme armurier dans l'espoir de succéder à M. MULLER;

- il ne peut être victime de l'amalgame entre le dossier de ce dernier et le sien.

Le 15 octobre 1998, le Ministre de la Justice rejette le recours. C'est l'acte attaqué; il est motivé comme suit :

« Considérant que l'intéressé était administrateur-trésorier de l'A.S.B.L. Orient Express, actuellement dissoute, dont le siège social était situé à Harmignies, chaussée de Beaumont 429;

Que cette A.S.B.L. était présidée par Monsieur Marc MULLER, titulaire d'un agrément d'armurier et de collectionneur, que ces agréments ont été retirés par le gouverneur par décision du 10 septembre 1997, l'intéressé faisant l'objet de poursuites judiciaires et présentant un danger pour l'ordre public;

Considérant que, dans son avis négatif au gouverneur, le procureur du Roi signale que le requérant est le fils de la compagne de M. MULLER, que les deux hommes sont très proches et collaborent ou ont collaboré, et que le requérant a déclaré à la gendarmerie que M. MULLER l'encourageait à s'occuper de son armurerie lorsque lui-même devait se rendre à l'étranger;

Qu'il est dès lors fortement à craindre que M. MULLER ne tente, par l'entremise de ce proche, de soustraire à l'attention des enquêteurs une part de ses activités douteuses;

Considérant qu'il convient de se rallier à l'avis du procureur du Roi et de conclure qu'il semble réaliste de penser que le requérant a demandé l'agrément d'armurier afin de permettre à M. MULLER de continuer ses activités dans le secteur armurier par personne interposée, même si une condamnation ultérieure devait survenir dans le cadre de l'instruction en cours;

Considérant que l'octroi de l'agrément d'armurier à l'intéressé comporte un danger évident pour l'ordre public et peut aider au contournement de la décision du gouverneur de retirer les agréments dont M. MULLER était titulaire»;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général des droits de la défense et de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'il reproche en substance à la partie adverse de

ne pas l'avoir entendu personnellement alors qu'il projetait d'exercer un commerce visé par la qualification de droit civil; qu'il estime qu'il devait être entendu, en raison de la gravité de la mesure prise;

Considérant que la décision statuant sur une demande d'autorisation de se livrer à un commerce qui peut présenter des risques pour la sécurité publique est fondamentalement une mesure de police, qui incombe à l'autorité administrative; que la circonstance qu'elle a une incidence déterminante sur la possibilité d'exercer une activité commerciale déterminée, n'implique pas qu'elle devrait être considérée comme statuant sur une contestation sur les droits et obligations de caractère civil du requérant, la seule contestation à laquelle cette décision a donné lieu n'étant née qu'après la décision attaquée, par le recours au Conseil d'Etat; que la décision administrative elle-même échappe au champ d'application de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'en tant qu'il est pris de la violation de cet article, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'aucune disposition et aucun principe général de droit n'imposent qu'un débat contradictoire oral ait lieu avant que la décision attaquée ne soit prise; que la décision attaquée étant dépourvue de tout caractère disciplinaire, le principe invoqué du respect des droits de la défense n'y est pas applicable; que le caractère contradictoire de la procédure a été suffisamment assuré par la possibilité donnée au requérant et à son avocat de faire connaître par écrit les raisons pour lesquelles ils estimaient que l'arrêté du gouverneur devait être réformé; qu'en tant qu'il est pris de la violation des droits de la défense ou du principe du contradictoire, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de l'excès de pouvoir constitué par l'erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'administration et du défaut de motivation;

qu'il soutient, en une première branche, que l'acte attaqué se fonde sur la crainte que la proximité du requérant et de Marc MULLER permette un détournement de l'agrément sollicité alors que la proximité est déduite de la qualité de trésorier de l'ex-A.S.B.L. «Orient Express» et de la relation affective entre cette personne et sa mère, alors que l'A.S.B.L. a été dissoute, qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier qu'elle se serait livrée à des activités douteuses, que le dossier ne contient aucun élément relevé par la partie adverse à propos des agissements de Marc MULLER, en sorte que les faits n'ont pas été vérifiés et que la partie adverse a fait un usage déraisonnable de son pouvoir d'appréciation en n'établissant pas par des pièces du dossier les agissements imputés à Marc MULLER; qu'il ajoute que, même s'ils étaient établis, ils ne pourraient permettre de déduire que le requérant présenterait un danger pour l'ordre public; qu'il relève que la demande d'agrément a été introduite le 25 juin 1996, à un moment où Marc MULLER n'était pas inquiété par les autorités judiciaires; qu'il estime qu'on ne peut prétendre que le but du requérant était de poursuivre une activité dissimulée par Marc MULLER, que si une condamnation ultérieure devait intervenir, il est loisible au gouverneur de retirer l'agrément du requérant, que la partie adverse se comporte comme si M. MULLER avait déjà été condamné alors qu'il n'a même pas encore été cité, que la décision est ambiguë en considérant que l'octroi de l'agrément au requérant comporte un danger pour l'ordre public et qu'une telle décision pourrait permettre à M. MULLER de contourner le retrait d'agrément décidé à son encontre, qu'aucun élément du dossier ne permet de déduire que l'octroi de l'agrément au requérant constituerait en soi un danger pour l'ordre public, en sorte qu'une erreur manifeste d'appréciation a

été commise d'autant plus que, sur six avis reçus, deux seulement étaient négatifs dont un n'était pas légalement requis;

que, dans une seconde branche, invoquant le vice des motifs en raison d'un défaut d'examen complet et particulier du dossier, il expose que l'examen du dossier n'a pas été loyal, mais que la partie adverse est partie du postulat selon lequel la demande d'agrément du requérant était destinée à couvrir les activités délictueuses du sieur MULLER et que la partialité du dossier est établie par différentes pièces relatives à cette personne, en sorte que l'amalgame a été créé entre la demande du requérant et le sieur MULLER;

Considérant, sur les deux branches réunies, que la décision attaquée a été prise dans l'exercice d'une compétence où le ministre dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour apprécier si des raisons d'ordre public s'opposent à ce qu'un agrément en qualité d'armurier soit accordé; que le contrôle du Conseil d'Etat porte en ce cas, d'abord sur l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs invoqués, ensuite sur le caractère éventuellement déraisonnable de l'appréciation portée;

Considérant qu'en l'espèce, si la relation familiale entre le requérant et Marc MULLER ne paraît, à elle seule, guère pertinente, il ressort du dossier, et particulièrement des propres écrits du requérant dans le recours qu'il a formé auprès du ministre :

- que le requérant a été administrateur-trésorier de l'A.S.B.L. «Orient-Express» dont Marc MULLER était président, et dont l'activité - projetée, mais apparemment jamais réalisée - était en rapport avec les armes;

- qu'il travaille occasionnellement dans l'armurerie exploitée par Marc MULLER, et qu'il envisage, à moyen ou long terme, de la reprendre à son compte;
- que Marc MULLER fait l'objet de poursuites judiciaires en raison de tractations illicites portant sur les armes, certaines de celles dont il a à un moment été détenteur s'étant retrouvées aux mains d'une organisation terroriste française;
- que l'agrément de Marc MULLER en tant qu'armurier a été retiré le 10 septembre 1997, mais que des poursuites judiciaires à son encontre étaient en cours en mars 1996, et que la demande du requérant date de juin 1996;

Considérant que ces éléments sont propres à établir qu'il existe des liens autres que familiaux entre le requérant et Marc MULLER, et que ces deux personnes collaborent, au moins occasionnellement, dans des activités liées aux armes ou au commerce d'armes; que la date à laquelle la demande du requérant a été introduite, postérieure à l'engagement des poursuites contre Marc MULLER, mais antérieure au retrait de son agrément, corrobore l'intention affichée du requérant de reprendre l'armurerie de Marc MULLER; qu'il existe par ailleurs des éléments permettant de suspecter Marc MULLER de se livrer à des opérations répréhensibles; que si l'absence de condamnation interdit de tenir ces faits pour établis, le Ministre de la Justice se doit, dans l'exercice de la mission de police administrative qui lui incombe relativement aux armes, de veiller à éviter non seulement toute mesure mettant effectivement la sécurité publique en péril, mais aussi toute situation potentiellement dangereuse; qu'il a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que les relations du requérant avec une personne suspectée d'agissements répréhensibles qui, s'il étaient avérés, pourraient avoir des conséquences d'une extrême gravité pour l'ordre et la sécurité publiques,

faisaient obstacle à ce que l'agrément soit délivré; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des formes substantielles (péremption et irrégularité des avis);

qu'en une première branche, il soutient que les avis des procureurs du Roi émis les 21 octobre 1996 et 12 novembre 1997 étaient vieux d'un an pour l'un et de deux ans pour l'autre, qu'ils faisaient référence à des instructions en cours au moment où ils ont été émis, et qu'ils auraient dû être actualisés au moment où le ministre a statué, en sorte qu'ils ne peuvent constituer une base utile pour la décision attaquée;

que, dans une deuxième branche, il considère que les avis des procureurs du Roi sont irréguliers, le premier se fondant sur des rumeurs propagées par la presse, le second présentant un caractère hybride car visant à la fois la demande d'agrément du requérant et le projet de retrait de l'agrément de M. MULLER qualifié d'individu bien connu des services respectifs et se référant à un procès-verbal de la B.S.R., soit couvert par le secret professionnel du magistrat et dès lors qui ne peut être invoqué, soit absent du dossier;

que, dans une troisième branche invoquée dans le mémoire en réplique, le requérant reproche au Ministre de la Justice d'avoir statué plus de quatre mois après avoir été saisi du recours, en violation de l'article 5 de l'arrêté royal du 20 septembre 1991 exécutant la loi du 3 janvier 1933;

Considérant, sur la première branche, que les avis critiqués par le moyen ont été émis, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, avant la décision du gouverneur; qu'aucune disposition n'impose au ministre de procéder à de nouvelles consultations avant de prendre sa décision;

que le délai qui a séparé l'émission des avis de la décision du ministre n'est pas d'une longueur telle que les avis en auraient perdu toute pertinence; qu'au demeurant, le requérant a pu faire connaître au ministre ses observations, et a été en mesure de l'informer, le cas échéant, d'éléments survenus postérieurement à ces avis;

Considérant, sur la deuxième branche, que si l'avis du procureur du Roi de Tournai ne mentionne l'existence de poursuites à charge de Marc MULLER qu'en se basant sur la presse, source effectivement fragile, la réalité de ces poursuites n'est pas contestée; que l'avis du procureur du Roi de Mons est, quant à lui, beaucoup plus circonstancié, et il se fonde sur des procès-verbaux établis par la B.S.R. dans son ressort; qu'il ne peut être reproché à la partie adverse de n'avoir pas versé au dossier administratif ces procès-verbaux eux-mêmes, étant donné que ceux-ci font partie d'un dossier répressif couvert par le secret de l'instruction; que l'existence même de ces procès-verbaux peut être divulguée sans violation du secret de l'instruction;

Considérant que s'il est exact que l'avis du procureur du Roi de Mons concerne à la fois le requérant et Marc MULLER, il ne s'ensuit pas qu'il ne pourrait être pris en considération à l'égard du requérant; que les informations qu'il contient en ce qui concerne le requérant ont été confirmées par celui-ci dans le cours de la procédure administrative; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en sa troisième branche, le moyen s'analyse en un moyen nouveau qui aurait pu être invoqué dans la requête, et qui, à défaut de l'avoir été, n'est pas recevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs,
sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le vingt-six octobre deux mille par :

MM. LEROY,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. LEROY.