

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

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 214.913 du 1^{er} septembre 2011
A. 196.703/VII-38.092.

En cause : Luc VAN PAESSCHEN,
assisté et représenté par
Me Joost Peeters, avocat,
ayant son cabinet à 2018 Anvers,
Broederminstraat 9,
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le gouverneur de la province
d'Anvers,
assisté et représenté par
Me Bernard Derveaux, avocat,
ayant son cabinet à 3078 Kortenberg,
Veldstraat 5,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 7 juin 2010, poursuit l'annulation de la décision du gouverneur de la province d'Anvers du 17 mai 2010, qui déclare

irrecevable la demande de Luc Van Paesschen visant à obtenir le renouvellement de ses autorisations de détention d'armes à feu à l'exclusion de munitions.

II. Déroulement de la procédure

2. La demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée a été rejetée par l'arrêt n° 207.682 du 28 septembre 2010.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie défenderesse a introduit un mémoire en réponse et le requérant a introduit un mémoire en réplique.

M. Walter Van Noten, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport.

La partie défenderesse a introduit une demande de poursuite de l'instance ainsi qu'un dernier mémoire. Le requérant a introduit un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 23 juin 2011.

M. Luc Hellin, président de chambre, a fait rapport.

Me Eva Pauwels, avocat, *loco* Me Joost Peeters, avocat, qui comparait pour le requérant, et Me Bernard Derveaux, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Walter Van Noten, premier auditeur chef de section, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Les faits

3.1. Le 1^{er} octobre 1992, le requérant a obtenu trois autorisations pour la détention d'armes à feu de défense à l'exclusion de munitions.

Il dispose en outre d'un pistolet d'alarme enregistré.

Selon le requérant, il s'agit de pièces décoratives ayant une valeur sentimentale, conservées sous clé, sans munitions. Lors de l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (ci-après : loi sur les armes), le bourgmestre et la police locale auraient signalé au requérant qu'il ne devait rien entreprendre pour continuer à détenir régulièrement ces armes à feu.

3.2. Dans une lettre du 23 juillet 2009, le procureur du Roi d'Anvers informe le requérant en ces termes :

« Conformément à la nouvelle loi sur les armes du 8 juin 2006, vous deviez déclarer l'(les) arme(s) soumise(s) à autorisation en votre possession ou demander une autorisation de détention. Jusqu'à ce jour, vous avez négligé de le faire. Il s'ensuit que depuis le 1^{er} novembre 2008, vous ne pouvez plus détenir votre (vos) arme(s) et vous vous exposez à des sanctions pénales en vertu de la loi précitée. Il n'est plus possible d'encore demander une autorisation de détention à cet effet.

Afin d'éviter des poursuites, vous devez faire abandon volontaire de l'arme ou des armes et munitions en votre possession auprès de la police locale de votre domicile, le 15 décembre 2009 à 16 heures au plus tard.

Si vous agissez en ce sens, il ne sera pas établi de procès-verbal pour détention illégale d'armes.

Si par contre, après le 15 décembre 2009 à 16 heures, vous détenez encore

vos (vos) arme(s), un procès-verbal pour détention illégale d'armes sera rédigé et une transaction de 200 euros vous sera proposée. Si malgré tout vous ne faites pas abandon de votre (vos) arme(s), vous serez cité à comparaître devant le tribunal correctionnel. Dans ce cas, vous ne pourrez plus obtenir aucune autorisation de détention d'armes pendant une longue période.

Nous attirons votre attention sur le fait que si le tribunal vous condamne, le montant minimal de l'amende s'élève à 550 euros, auquel il faut encore ajouter les frais de justice. Le tribunal correctionnel peut aussi infliger des amendes plus lourdes et/ou une peine d'emprisonnement de 1 mois à 5 ans (article 23 de la loi sur les armes) ».

3.3. Par une lettre du 26 novembre 2009, le requérant introduit une demande d'autorisation de détention d'armes à feu à l'exclusion de munitions. Cette lettre mentionne également que les autorisations de détention d'armes concernées avaient été octroyées pour une durée indéterminée, que selon les dispositions communiquées à l'époque, ces autorisations ne pouvaient être retirées que par une lettre recommandée et que la nouvelle loi sur les armes n'a prévu aucune sanction en cas de dépassement du délai prévu dans le régime transitoire.

3.4. Le 2 décembre 2009, le commissaire d'arrondissement de Malines répond que la demande ayant été introduite tardivement, il est contraint de « prendre une décision d'irrecevabilité pour cause de dépassement du délai de régularisation ».

3.5. Dans une lettre du 5 décembre 2009, le requérant demande au gouverneur de la province d'Anvers à être entendu.

3.6. Le commissaire d'arrondissement de Malines répond qu'il ne donne pas suite à cette demande et qu'il est contraint « de prendre une décision d'irrecevabilité ».

3.7. Le 19 décembre 2009, le requérant demande à nouveau à être entendu.

3.8. En réponse à cette demande, le commissaire d'arrondissement de Malines expose ce qui suit :

« (...)

Comme je vous l'avais déjà communiqué dans ma lettre du 15 décembre 2009, votre client a introduit sa demande en dehors des délais et vous le saviez.

Dès lors que la période transitoire prenait fin le 31 octobre 2009, les demandes de renouvellement d'autorisations introduites ultérieurement ne peuvent plus être prises en considération. La loi du 9 juin 2006 est suffisamment claire et la période transitoire initialement prévue a en outre été prolongée à deux reprises.

Vos courriers ne font pas apparaître d'éléments permettant de conclure que la demande avait été introduite en temps utile. Dès lors que la procédure se déroule exclusivement sur pièces et que l'audition n'apportera pas d'autres éléments utiles, je ne puis accéder à votre demande.

J'attire votre attention sur le fait que, les autorisations étant caduques, les armes sont actuellement détenues illégalement par votre client. Il ne peut plus posséder ces armes, ni les céder. Elles doivent être remises à la police locale. Du reste, votre client risque d'être poursuivi par les services judiciaires ».

3.9. Le 17 mai 2010, le gouverneur de la province d'Anvers déclare la demande d'autorisation du requérant irrecevable. Il s'agit de la décision attaquée. Elle est rédigée comme suit :

« (...)

Considérant qu'en vertu de l'article 48, alinéa 2, de la loi sur les armes, les autorisations de détention d'armes, délivrées ou modifiées avec perception de droits et redevances, plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur de la loi précitée, sont caduques si elles ne font pas l'objet d'une demande de renouvellement auprès du gouverneur de province au plus tard le 31 octobre 2008;

Considérant que la date de la demande est postérieure au 31 octobre 2008, qui est la date ultime à laquelle le renouvellement pouvait être demandé, de sorte que la demande doit être déclarée irrecevable;

Considérant que l'intéressé est dépourvu de titre valable pour détenir les armes;

Considérant que les armes sont illégales et que leur détention est passible de sanctions pénales;

(...) ».

IV. Examen des moyens

Moyen unique

Thèse des parties

4. Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, « en ce que la demande de renouvellement des autorisations pour quatre armes par la partie requérante a été déclarée irrecevable sur le fondement de l'article 48, § 2, de la loi sur les armes pour cause de dépassement du délai prévu par le régime transitoire, alors que l'appréciation de la demande de la partie requérante imposait d'en écarter l'application pour cause d'inconstitutionnalité ».

Le requérant attire l'attention sur l'article 48, alinéa 2, de la loi sur les armes, qui énonce ce qui suit :

« Les autorisations de détention d'armes délivrées ou modifiées avec perception de droits et redevances en vertu de la loi visée à l'article 47, plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur de la présente disposition, sont caduques si elles ne font pas l'objet d'une demande de renouvellement auprès de l'autorité compétente au plus tard le 31 octobre 2008 ».

Dans le développement du moyen, le requérant soutient que cette disposition méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle opère une triple distinction qui est dépourvue de justification raisonnable :

- tout d'abord, une distinction est faite entre les détenteurs d'armes passifs enregistrés qui ont demandé un renouvellement de leurs autorisations avant le 31 octobre 2008 et ceux qui, pour une raison quelconque, ont laissé passer cette date arbitraire;

- par ailleurs, une distinction arbitraire est opérée entre les détenteurs d'armes passifs enregistrés qui ont obtenu leur autorisation plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur de l'article 48, § 2, de la loi sur les armes et les détenteurs d'armes passifs enregistrés qui ont obtenu leur autorisation moins de cinq ans avant l'entrée en vigueur de cette disposition, c'est-à-dire après le 9 juin 2001. Ces derniers conservent en effet leur autorisation pour une durée indéterminée. Au regard de l'objectif de la loi sur les armes, à savoir assurer la traçabilité des armes et garantir la sécurité publique, cette date arbitraire est sans pertinence;
- enfin, il n'est pas tenu compte du fait que contrairement à ceux de Bruxelles-Capitale, les détenteurs d'armes de la province d'Anvers qui étaient connus dans le registre central des armes et qui n'avaient pas encore introduit de demande de renouvellement de leurs autorisations de détention d'armes le 1^{er} septembre 2008, n'avaient pas été avertis par courrier que le délai de demande de ce renouvellement expirerait le 31 octobre 2008.

Le requérant demande de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante relative à la constitutionnalité de cette triple distinction:

« L'article 48, § 2, de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution belge, en ce que pour octroyer ou non un renouvellement des autorisations pour détention d'armes passive, une distinction est faite entre les détenteurs d'armes passifs qui ont demandé leur renouvellement avant la date arbitraire du 31 octobre 2008, d'une part, et les détenteurs d'armes passifs qui ont laissé passer cette date, d'autre part, et entre les détenteurs d'armes passifs qui avaient obtenu une autorisation avant le 9 juin 2001, d'une part, et les détenteurs d'armes passifs qui avaient obtenu une autorisation après le 9 juin 2001, d'autre part, et en ce que, en pratique, les différents services des armes ont appliqué l'article 48, § 2, de la loi sur les armes d'une manière différente, notamment parce que dans une province, une lettre d'avertissement a encore été envoyée en temps utile aux détenteurs d'armes enregistrés (Bruxelles-Capitale) et que tel n'a pas été le cas dans une autre province (Anvers) ? ».

5. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse se demande si le requérant a intérêt au moyen dans la mesure où il dénonce la distinction entre les détenteurs d'armes passifs enregistrés qui ont demandé le renouvellement de leur autorisation avant le 31 octobre 2008 et ceux qui ont laissé passer cette date. Le requérant n'a en effet pas été préjudicié par l'expiration du délai pour la demande de renouvellement de ses autorisations, mais bien par le fait qu'en raison d'informations erronées il était convaincu qu'il ne devait pas demander de renouvellement. Dès lors, il n'a jamais eu l'intention de demander le renouvellement de ses autorisations. La partie défenderesse observe en outre que le délai légal qui était prévu au titre de mesure transitoire pour permettre aux détenteurs d'armes de demander un renouvellement de leur autorisation n'était pas déraisonnable, notamment lorsqu'on considère que ce délai a été prolongé à plusieurs reprises.

En ce qui concerne la distinction entre les détenteurs d'armes enregistrés qui ont obtenu leur autorisation plus ou moins de cinq ans avant l'entrée en vigueur de la loi sur les armes, la partie défenderesse estime que cette distinction est parfaitement justifiée, parce que dans la version initiale de la loi sur les armes, une autorisation de détention d'arme n'avait qu'une durée limitée. Par conséquent, il fallait à nouveau examiner toutes les autorisations délivrées il y a plus de cinq ans, tandis que les autorisations plus récentes sont automatiquement renouvelées à l'expiration du délai de cinq ans.

En ce qui concerne la différence de traitement des détenteurs d'armes enregistrés qui n'avaient pas été informés par courrier que leur autorisation deviendrait caduque, à l'inverse de ceux de Bruxelles-Capitale, la partie défenderesse observe qu'aucune disposition de la loi sur les armes ne prévoit que les détenteurs d'armes enregistrés devaient être mis en demeure de régulariser leur détention d'armes. Elle soutient que la décision d'envoyer une lettre aux titulaires d'autorisation existants doit être considérée comme un service aux citoyens qui résulte de la politique particulière de la province et n'est donc pas une application différente de la loi fédérale. Elle ajoute qu'il résulte de la loi sur les

armes et de toutes les publications à ce sujet que les détenteurs d'armes devaient eux-mêmes prendre leurs responsabilités.

6. Le requérant réplique que la partie défenderesse fait valoir à tort qu'il n'aurait pas d'intérêt à l'annulation de la décision attaquée. Il affirme qu'à l'époque il a demandé des informations à la police locale et au bourgmestre de sa commune et que le fait d'avoir alors la conviction de ne rien devoir entreprendre ne signifie pas qu'il n'aurait aucun intérêt au recours.

En outre, le requérant se rallie au point de vue développé dans le rapport de l'auditorat concernant la demande de suspension, selon lequel la troisième branche du moyen ne nécessite pas de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Le requérant constate que la partie défenderesse a exécuté la loi sur les armes différemment à Bruxelles-Capitale et en province d'Anvers. Cette différence de traitement ne peut, selon lui, être imputée à une politique locale différente. Il va de soi qu'il ne peut pas être la victime d'un manque de coordination dans l'exécution de la loi.

Si le Conseil d'État devait estimer que la troisième branche du moyen n'est pas fondée, le requérant maintient son souhait de voir poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante en ce qui concerne les première et deuxième branches :

« L'article 48, § 2, de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution belge, en ce que pour octroyer ou non un renouvellement des autorisations pour détention d'armes passive, une distinction est faite entre les détenteurs d'armes passifs qui ont demandé leur renouvellement avant la date arbitraire du 31 octobre 2008, d'une part, et les détenteurs d'armes passifs qui ont laissé passer cette date, d'autre part, et entre les détenteurs d'armes passifs qui avaient obtenu une autorisation avant le 9 juin 2001, d'une part, et les détenteurs d'armes passifs qui avaient obtenu une autorisation après le 9 juin 2001, d'autre part ? ».

7. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse conteste qu'une violation du principe d'égalité puisse se déduire du fait que, contrairement

à ce qui s'est fait ailleurs, les détenteurs d'armes enregistrés de Bruxelles-Capitale ont reçu un courrier les invitant à renouveler leur autorisation.

Elle affirme tout d'abord que le registre central des armes présente de grosses lacunes et contient des données inexactes, de sorte qu'il ne pouvait être utilisé comme une source fiable pour informer les détenteurs d'armes des conséquences de la nouvelle loi sur les armes. Selon elle, en se basant sur cette source pour fournir des informations, Bruxelles-Capitale n'a dès lors pas fait preuve de bonne administration.

En outre, elle soutient qu'il découle de la *ratio legis* de la nouvelle loi sur les armes que le régime transitoire était précisément prévu pour permettre aux détenteurs d'armes de faire une déclaration spontanée de leurs armes pendant la période de régularisation, de sorte que la responsabilité et l'initiative de se mettre en règle incombait au citoyen. Elle explique que c'est la raison pour laquelle aucune instruction n'a été donnée aux autorités provinciales et locales à propos des renseignements à fournir concernant l'application de la nouvelle loi sur les armes. Seule une brochure d'information fédérale a été distribuée dans tout le pays.

Par ailleurs, elle souligne que le Conseil d'État a considéré que ce régime transitoire était clair et aisé à comprendre et que la nouvelle loi sur les armes a été largement commentée dans la presse où un appel avait été lancé à l'intention des détenteurs d'armes, les invitant à prendre les initiatives qui s'imposaient. Elle estime donc qu'il est peu vraisemblable que la police ou le bourgmestre, que le requérant dit avoir consultés, lui aient fourni de fausses informations sur la situation de ses armes, à moins que ses questions aient été formulées de manière incomplète ou incorrecte. Elle répète que l'initiative du requérant était primordiale et estime que n'importe quelle source écrite (journaux, brochure, Internet) aurait pu lui apporter les bonnes réponses en ce qui concerne la nouvelle législation. Selon elle, la négligence du requérant ne peut être excusée par le fait qu'il n'a pas reçu de notification de la part de l'administration.

Elle précise que l'envoi d'un courrier aux détenteurs d'armes enregistrés, par le gouverneur de Bruxelles-Capitale, était par conséquent une initiative unilatérale, inadaptée et non voulue par l'autorité fédérale, qui va à l'encontre de la *ratio legis* de la loi sur les armes. Elle estime qu'une violation du principe d'égalité ne peut se déduire d'une telle initiative.

Appréciation

8. Le requérant dénonce entre autres l'inégalité de traitement entre les détenteurs d'armes enregistrés de Bruxelles-Capitale, qui ont été prévenus à temps par écrit du fait que leur autorisation deviendrait caduque, et les détenteurs d'armes enregistrés de la province d'Anvers qui n'ont pas reçu pareil courrier.

Il ressort de la réponse du Ministre de la Justice à une question parlementaire, jointe à la requête, que les détenteurs d'armes de Bruxelles qui n'avaient pas encore demandé le renouvellement de leurs autorisations le 1^{er} septembre 2008 et qui étaient connus au registre central des armes, ont tous reçu une lettre bilingue les invitant à « se mettre en ordre ».

Manifestement, ce genre de courrier n'a pas été envoyé ailleurs.

Dans son mémoire en réplique, le requérant se rallie au point de vue selon lequel l'inégalité de traitement entre les détenteurs d'armes enregistrés de Bruxelles-Capitale et les détenteurs d'armes enregistrés de la province d'Anvers ne découle pas de la loi elle-même, mais de l'exécution de cette loi par la partie défenderesse. En effet, la loi sur les armes est une loi fédérale qui doit en principe être appliquée de la même façon à l'ensemble des citoyens et qui ne fait pas de distinction selon la province où demeure l'intéressé.

L'inégalité de traitement précitée entre les détenteurs d'armes enregistrés de Bruxelles-Capitale et ceux de la province d'Anvers ne doit par

conséquent pas faire l'objet d'une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, mais il revient au Conseil d'État de se prononcer sur la constitutionnalité de ce traitement inégal.

9. Le requérant disposait d'autorisations de détention d'armes pour une durée indéterminée. Ces autorisations précisait ce qui suit :

« Si l'autorisation est suspendue ou retirée, le Ministre de la Justice, son délégué ou le gouverneur de province en informe le titulaire par pli recommandé avec accusé de réception ».

Cet élément place sous un éclairage différent la passivité alléguée du requérant à l'égard du régime transitoire de la nouvelle loi sur les armes. Sur la base de cette mention, le requérant pouvait effectivement supposer qu'il serait informé personnellement d'un changement de statut de ses autorisations. Dans ce contexte, l'envoi dans les temps d'un « avertissement » au requérant, comme cela a été fait à Bruxelles-Capitale, afin de lui permettre de se conformer à la nouvelle législation au plus tard le 31 octobre 2008 et ainsi éviter de se retrouver contre son gré dans une situation de détention illégale d'armes à feu, n'aurait pas exigé un effort disproportionné mais aurait par contre fait preuve de bonne administration. Il ressort de la lettre du procureur du Roi d'Anvers du 23 juillet 2009 que la partie défenderesse avait bel et bien connaissance de la détention d'armes par le requérant – qu'elle avait elle-même autorisée.

10. Dans sa réponse à la question parlementaire précitée, le Ministre de la Justice souligne que le service central des armes à Bruxelles-Capitale « fait un excellent travail ». Le fait que ce travail serait éventuellement moins bon ailleurs ne peut justifier l'inégalité de traitement subie par les détenteurs d'armes enregistrés.

Pour justifier cette inégalité de traitement, la partie défenderesse fait valoir qu'il ne découle ni de la loi sur les armes proprement dite ni de la *ratio*

legis de celle-ci qu'il fallait envoyer aux détenteurs d'armes enregistrés un courrier les sommant de renouveler leurs autorisations.

Cette constatation ne remet toutefois pas en cause l'obligation qui incombe à la partie défenderesse de traiter tous les citoyens de manière égale dans l'exercice de ses compétences discrétionnaires, au nombre desquelles figure l'information relative à la nouvelle législation sur les armes.

En outre, la partie défenderesse estime que la décision d'écrire ou non personnellement aux détenteurs d'armes enregistrés dépend de la politique propre à chaque province.

Cet argument pourrait être convaincant si la détention privée d'armes pouvait être considérée comme une affaire d'intérêt provincial. Toutefois, la détention d'armes par les particuliers n'est pas une matière pour laquelle les autorités provinciales peuvent mener une politique propre. Lorsque le gouverneur de province prend une décision sur la base de la loi sur les armes, il agit en sa qualité de représentant de l'autorité fédérale et non en tant qu'organe administratif de la province. La « lettre d'avertissement » invitant les détenteurs d'armes enregistrés à Bruxelles-Capitale qui n'avaient pas encore introduit de demande de renouvellement de leurs autorisations le 1^{er} septembre 2008, à se mettre en règle avec la nouvelle législation, doit par conséquent être attribuée à l'autorité fédérale. Il en va de même pour la décision des gouverneurs de province de ne pas envoyer pareille lettre. Le fait que la partie défenderesse n'ait donné aucune instruction à ce sujet n'y change rien. C'est au contraire l'absence d'instruction en la matière qui a engendré l'inégalité de traitement subie par les détenteurs d'armes enregistrés.

11. Force est dès lors de constater que les détenteurs d'armes enregistrés ont été traités différemment par l'autorité fédérale en fonction de leur domicile, sans que cela ne se justifie raisonnablement.

Le requérant invoque à juste titre que le principe d'égalité a été violé. Étant donné que, contrairement aux détenteurs d'armes enregistrés de Bruxelles-Capitale, il n'a pas été prévenu à temps qu'il devait renouveler ses autorisations, la tardiveté de sa demande d'autorisation ne peut lui être opposée.

Le moyen est fondé.

DÉCISION

- 1. Le Conseil d'État annule la décision du gouverneur de la province d'Anvers du 17 mai 2010, qui déclare irrecevable la demande de Luc Van Paesschen visant à obtenir le renouvellement de ses autorisations de détention d'armes à feu à l'exclusion de munitions.**
- 2. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'acte annulé.**
- 3. Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.**

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 1^{er} septembre 2011, par le Conseil d'État, VII^e chambre, composée de :

Luc Hellin,
Eric Brewaeys,
Peter Sourbron,

assistés de

Elisabeth Impens,

Le greffier

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

greffier.

Le président

Elisabeth Impens

Luc Hellin

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.