

Numéro du rôle : 4248
Arrêt n° 58/2008 du 19 mars 2008

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 352 (modifications de la loi sur les armes – droits et redevances) de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, introduit par Jean Debucquoy.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2007 et parvenue au greffe le 29 juin 2007, Jean Debucquoy, demeurant à 7800 Ath, chaussée de Mons 290, a introduit un recours en annulation de l'article 352 (modifications de la loi sur les armes – droits et redevances) de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (publiée au *Moniteur belge* du 28 décembre 2006, troisième édition).

L'ASBL « Union Nationale de l'Armurerie, de la Chasse et du Tir », dont le siège est établi à 2650 Edegem, Baeckelandstraat 3, et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 20 février 2008 :

- ont comparu :

. Me C. Delhoux *loco* Me E. Balate, avocats au barreau de Mons, pour la partie requérante;

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'ASBL « Union Nationale de l'Armurerie, de la Chasse et du Tir »;

. Me Q. Peiffer *loco* Me D. Gérard et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Le requérant prétend justifier de l'intérêt à agir en invoquant d'abord sa qualité de propriétaire et de collectionneur d'armes et de munitions, toutes acquises de manière légale et ayant fait l'objet d'autorisations de détention. Ces armes ont, selon le requérant, une valeur patrimoniale et historique et sont protégées par un système d'alarme. Il invoque en outre la qualité d'initiateur de tir.

Son intérêt à agir a été reconnu par l'arrêt n° 170/2006.

A.1.2. L'ASBL « Union Nationale de l'Armurerie, de la Chasse et du Tir » (UNACT), partie intervenante, expose qu'elle a pour objet social la défense et la gestion de la détention d'armes à titre privé en général, ainsi que la défense de ses membres en particulier. Elle défend les intérêts des secteurs économiques liés à la fabrication, l'importation, l'exportation, le commerce de gros et de détail d'armes, de munitions et d'accessoires au sens le plus large et défend et gère également les intérêts des détenteurs d'armes à titre privé, quelle que soit l'activité qu'ils exercent avec leurs armes (comme les tireurs sportifs, les tireurs récréatifs, les chasseurs, les tireurs au pigeon d'argile, les collectionneurs, les groupes historiques et folkloriques, etc.). Fondée en 1967, elle regroupe des fabricants d'armes, des importateurs en armes et munitions, des armuriers détaillants, des chasseurs, des tireurs, des collectionneurs en armes et munitions, ainsi que des musées d'armes, l'Ecole d'armurerie de Liège et d'autres organisations de possesseurs d'armes légales. Les dispositions légales attaquées, qui visent à régenter, à tout le moins au niveau fiscal, les activités individuelles et économiques avec des armes, affectent directement son objet social. La Cour a déjà eu l'occasion de reconnaître l'intérêt à agir de la partie intervenante dans le cadre de recours en annulation précédents contre des législations portant des dispositions nouvelles en matière d'armes (arrêt n° 42/2005).

A.1.3. Le Conseil des ministres estime, quant à la seconde branche du moyen, que l'intérêt de la partie requérante est limité à l'article 50, 4°, de la loi du 8 juin 2006, ainsi que la partie requérante le fait d'ailleurs apparaître de la première branche du moyen.

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante se prévaut d'un intérêt à agir de manière générale en sa qualité de détenteur d'autorisations, plus spécialement des autorisations délivrées par le gouverneur pour la période de 1978 à 1997; elle peut donc agir contre l'ensemble des dispositions, les autorisations ainsi visées étant soumises à redevances.

#### *Quant au fond*

A.2. La partie requérante conteste la double contrainte que lui impose la disposition attaquée, à savoir celle fixant une redevance de deux fois 150 euros pour la délivrance et le renouvellement des agréments et celle ne distinguant pas, quant au montant de cette redevance, l'agrément d'un musée et d'une collection d'armes à feu soumises à autorisation (avec leurs munitions). Les travaux préparatoires de la loi n'apportent aucune explication sur les choix qui ont été adoptés par le législateur.

Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.1. Dans une première branche, la partie requérante indique que l'article 50, 4°, de la loi sur les armes fixe un taux unique de 300 euros pour la redevance due par un musée ou pour une collection de munitions pour des armes, alors qu'aucune raison objective ne permet de justifier cette identité de traitement, qui ne tient pas compte de ce que, dans bien des cas, les musées bénéficient de subventions publiques et de droits d'entrée. Le législateur a en réalité entendu réduire la possibilité ouverte aux personnes physiques de détenir une collection d'armes.

A.3.2. Le Conseil des ministres expose que les personnes physiques ou morales de droit privé qui détiennent plus de dix armes à feu soumises à autorisation, pour autant qu'elles destinent ces armes à un musée ou une collection, peuvent disposer d'un type d'agrément particulier couvrant l'ensemble des armes à feu soumises à autorisation détenues (article 6, § 1er, de la loi du 8 juin 2006). Elles appartiennent donc à une seule et même catégorie dès lors qu'elles disposent du même type d'agrément. En traitant de manière identique les personnes appartenant à une même catégorie de détenteurs d'armes soumises à autorisation bénéficiant d'un même type d'agrément en ce qui concerne la fixation du montant des droits et redevances dus, la loi attaquée n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

A titre subsidiaire, il ajoute que les critères utilisés par la partie requérante pour soutenir que les personnes physiques ou morales de droit privé tenant un musée ou une collection sont dans des situations fondamentalement distinctes ne sont pas pertinents : toutes celles qui ont un musée ne bénéficient pas de subventions de pouvoirs publics et n'exigent pas un prix d'entrée de leurs visiteurs. Le législateur ne peut être tenu de légiférer cas par cas, renonçant à énoncer des règles générales et abstraites.

A.3.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait valoir que le texte de la loi attaquée vise la détention de plus de dix armes à feu soumises à autorisation destinées à un musée ou à une collection. Si le législateur a estimé devoir distinguer les deux termes, c'est sans doute parce qu'il visait, derrière le terme « collection », le collectionneur, à savoir la personne qui recueille des objets ayant un intérêt historique, alors que le musée vise une organisation systématique et didactique. Au lieu de prévoir des redevances distinctes pour deux types de situation qu'un critère organisationnel évident distingue, le législateur confond ces situations dans un ensemble formel déterminé par l'acte administratif que constitue l'agrément. Ce n'est pas légiférer cas par cas que de tenir compte des distinctions que la loi elle-même gère et de distinguer les personnes dont relève un musée de celles qui sont des collectionneurs.

A.4.1. Dans une seconde branche, la partie requérante reproche à la disposition attaquée de ne pas distinguer la délivrance d'un agrément et son renouvellement. Celui-ci doit en effet nécessairement conduire à des opérations administratives allégées et rien ne justifie dès lors qu'un collectionneur comme le requérant soit amené à payer chaque fois une redevance identique.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que le caractère forfaitaire du montant des droits et redevances emporte pour conséquence que le montant de deux fois 150 euros ne peut être compris comme étant l'exacte contrepartie du travail administratif requis par le traitement de la demande d'agrément et/ou de renouvellement. La partie requérante ne peut donc se fonder sur le postulat que le montant de deux fois 150 euros servirait à couvrir le coût du traitement d'une demande d'agrément, avec la conséquence que le coût d'une demande de renouvellement d'agrément devrait nécessairement être inférieur, pour démontrer le bien-fondé de la deuxième branche de son moyen. Elle ne démontre pas l'erreur manifeste qui aurait été commise lors de la fixation du montant des droits et redevances en cause; le législateur a pu estimer que le traitement d'une demande en rapport avec un agrément pour la tenue d'un musée ou d'une collection d'armes à feu soumises à autorisation implique un travail administratif dont l'ampleur et le coût sont peu ou prou identiques, qu'il soit question de délivrer un nouvel agrément ou de renouveler un agrément existant. En effet, dans les deux cas, un agent des services du gouverneur compétent pour le lieu du domicile du demandeur est mobilisé. Cette mobilisation a un coût qu'il n'est pas déraisonnable de fixer, de manière forfaitaire, à un même montant s'agissant d'une demande ou d'un renouvellement d'agrément.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime que le Conseil des ministres ne justifie pas son affirmation selon laquelle le travail administratif serait identique pour la délivrance et le renouvellement de l'agrément, alors que la première requiert l'encodage d'un dossier et sa préparation; c'est ce travail initial qui importe. Comme l'indique la partie intervenante, le coût des droits et redevances doit être proportionnel à celui du service rendu, ce qui, en l'espèce, n'apparaît pas de manière déterminante. Justifier un montant par la constatation que de nouvelles dispositions entraîneraient des coûts pour le Trésor public pourrait conduire à une spoliation.

A.5. La partie intervenante fait sienne l'argumentation de la partie requérante. Elle précise que, selon la jurisprudence de la Cour, la redevance est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, en manière telle qu'un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt. En l'occurrence, les « droits et redevances » imposés par les dispositions légales attaquées ne portent aucune véritable justification de l'augmentation de ces prélèvements, qui peuvent passer du simple au double au détriment d'une catégorie déterminée de justiciables, ni aucune proportionnalité entre le nouveau coût de ces droits et redevances et le coût réel du service rendu.

Il ressort des travaux préparatoires que la ministre s'est limitée à exposer que la nouvelle loi engendrerait des coûts pour le Trésor public et que les amendements tendant à réduire les montants fixés par la disposition attaquée ont été rejetés. Dès lors qu'aucun service réel n'est rendu, que l'instruction de la demande n'engendre qu'un coût administratif minimal, voire nul (dans le cas d'une demande irrecevable ou rejetée), et que rien n'est restitué au demandeur, les dispositions attaquées s'apparentent à une « spoliation » au détriment d'une catégorie particulière de justiciables et portent atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de proportionnalité.

- B -

B.1. Le recours en annulation porte sur l'article 352 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui insère un article 50 dans la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (ci-après : la loi sur les armes). Les articles 351 à 360 de la loi-programme attaquée insèrent dans la loi sur les armes un chapitre XX comprenant les articles 50 à 58, rédigé comme suit :

« CHAPITRE XX. - Droits et redevances

Art. 50. En vue de la délivrance et du renouvellement des agréments, les droits et redevances à payer sont fixés comme suit :

1° s'ils concernent un agrément d'armurier ou d'intermédiaire : un montant de deux fois 300 euros;

2° s'ils concernent uniquement la fabrication, le stockage, le commerce ou le courtage de munitions : un montant de deux fois 200 euros;

3° s'ils concernent uniquement le bronzage, la gravure ou le garnissage d'armes soumises à autorisation ou d'armes en vente libre : un montant de deux fois 150 euros;

4° s'ils concernent un agrément d'un musée ou d'une collection d'armes à feu soumises à autorisation et leurs munitions : un montant de deux fois 150 euros;

5° s'ils concernent uniquement un musée ou une collection de munitions pour des armes à feu soumises à autorisation : un montant de deux fois 75 euros;

6° s'ils concernent un agrément en vue de l'exercice d'activités professionnelles de nature scientifique, culturelle ou non-commerciale avec des armes à feu : un montant de deux fois 150 euros;

7° s'ils concernent un stand de tir : un montant de deux fois 300 euros;

8° s'ils concernent uniquement le transport d'armes et de munitions : un montant de deux fois 200 euros;

Le premier montant est à payer lors de l'introduction de la demande, l'autre montant lors de la délivrance du certificat d'agrément.

Art. 51. Sous réserve de l'article 17, les droits et redevances à payer lors de la demande et du renouvellement des autorisations et permis visés dans la loi sont fixés comme suit :

1° pour une autorisation de détention d'une arme soumise à autorisation : un montant de 65 euros;

2° pour un permis de port d'arme : un montant de 90 euros.

Art. 52. Les droits et redevances visés aux articles 50 et 51, 2°, sont payés par virement du montant dû sur le compte du service des armes du gouverneur compétent ou, en cas de recours auprès du ministre de la Justice, sur le compte du service fédéral des armes, lesquels verseront, après vérification, les montants perçus au Trésor.

Les droits et redevances visés à l'article 51, 1°, sont payés par virement du montant dû sur le compte du service des armes du gouverneur compétent ou, en cas de recours auprès du ministre de la Justice, sur le compte du service fédéral des armes, lesquels verseront, après vérification, 40 euros des montants perçus au Trésor et 25 euros à l'administration communale du lieu de résidence du demandeur.

Si l'autorisation est demandée par une personne qui réside à l'étranger, le paiement doit intervenir sur le compte de la Sûreté de l'Etat qui versera, après vérification, les montants perçus au Trésor.

Art. 53. Le 9 décembre de chaque année, tous les montants énumérés aux articles 50, 51 et 52 sont adaptés à l'indice des prix à la consommation. Les nouveaux montants résultent de la formule suivante : montant de base multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ. L'indice de départ est l'indice des prix à la consommation du mois de novembre 2006. Le nouvel indice est l'indice calculé et désigné à cet effet du mois de novembre qui précède l'adaptation.

Art. 54. § 1er. Par dérogation au prescrit de l'article 51, 1°, les montants suivants sont d'application pour les demandes introduites au plus tard le 30 juin 2007 :

1° 65 euros pour une autorisation;

2° 85 euros pour deux autorisations;

3° 95 euros pour trois autorisations;

4° 105 euros pour quatre autorisations ou plus.

Les droits et redevances visés à l'alinéa 1er sont payés par virement du montant dû sur le compte du service des armes du gouverneur compétent ou, en cas de recours auprès du ministre de la Justice, sur le compte du service fédéral des armes, lesquels verseront, après vérification, 25 euros des montants perçus à l'administration communale du lieu de résidence du demandeur, et le reste au Trésor.

Si l'autorisation est demandée par une personne qui réside à l'étranger, le paiement doit intervenir sur le compte de la Sûreté de l'Etat qui versera, après vérification, les montants perçus au Trésor.

Art. 55. Les montants visés à l'article 50 sont réduits de moitié lors de la demande et de la délivrance d'un agrément pour une activité faisant déjà l'objet d'un agrément dans une autre province.

Les droits et redevances perçus ne sont pas restitués en cas d'irrecevabilité ou de rejet de la demande, et de suspension, de retrait ou de limitation de l'agrément ou de l'autorisation, ni en cas de cessation des activités faisant l'objet de l'agrément ou de l'autorisation.

Ils ne sont dus qu'une seule fois pour un agrément ou une autorisation portant sur le même objet.

Ils ne sont pas dus lorsqu'il y a lieu de changer l'adresse indiquée sur un agrément ou une autorisation, si la nouvelle adresse est située dans le même territoire que celui de l'autorité qui l'a délivré(e). Les changements d'adresse sur les autorisations de détention d'une arme soumise à autorisation sont gratuits.

Lors de l'extension d'un agrément ou d'une autorisation, seule la différence entre le montant payé lors de la demande et la délivrance originales de ce document et le montant dû lors d'une nouvelle demande et d'une nouvelle délivrance du document sollicité est due.

Art. 56. Les droits et redevances visés à l'article 51 ne sont pas dus lors de la délivrance d'une autorisation ou d'un permis à l'égard :

1° d'un membre du ministère public dûment autorisé par son chef de corps à détenir ou à porter une arme à feu courte;

2° d'un juge d'instruction justifié à détenir ou à porter une arme à feu courte;

3° du personnel des services de sécurité des institutions de l'OTAN et de l'Union européenne.

Les droits et redevances visés à l'article 51, 1°, ne sont pas dus lors de la délivrance d'une autorisation de détention d'une arme à feu soumise à autorisation limitée à l'acquisition de munitions à un membre d'un service de l'autorité ou de la force publique visé par l'arrêté royal du 26 juin 2002 relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique, dûment autorisé par l'autorité compétente de ce service à fréquenter un stand de tir sportif ou à participer à des compétitions de tir sportif avec une arme à feu réglementaire soumise à autorisation.

Les droits et redevances visés à l'article 50, 4° et 5°, ne sont pas dus pour une demande d'agrément et pour la délivrance d'un agrément relatif à la tenue d'un musée ou d'une collection d'armes à feu soumises à autorisation ou de munitions pour ces armes par un service de l'autorité ou de la force publique visé à l'alinéa 2, par l'Institut national de criminalistique et de criminologie, et par tout établissement agréé par l'autorité compétente pour la formation des membres des services précités.

Art. 57. Le présent chapitre s'applique :

1° aux agréments et autorisations délivrés en application de la présente loi depuis son entrée en vigueur. Le non-paiement des droits et redevances entraîne de plein droit le retrait de ces documents;

2° aux agréments et autorisations délivrés en application de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent chapitre.

Les droits et redevances en application de l'article 41 sont réglés dans le cadre de l'article 20 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

Art. 58. Le présent chapitre entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* ».

#### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le requérant invoque à l'appui de son intérêt à agir ses qualités de collectionneur et de propriétaire d'armes et de munitions et d'initiateur au tir.

B.2.2. La disposition attaquée détermine le montant des droits et redevances au paiement desquels sont subordonnés la délivrance et le renouvellement de l'agrément de diverses activités concernant les armes à feu et leurs munitions.

B.2.3. En sa qualité de détenteur d'armes à titre privé, de collectionneur et d'initiateur au tir, le requérant risque d'être affecté directement et défavorablement par l'article 50, alinéa 1er, 3°, 4°, 5°, 7° et 8°, de la loi du 8 juin 2006 et justifie dès lors de l'intérêt à en demander l'annulation. Il ne fait pas état de qualités justifiant son intérêt à agir en ce qui concerne l'article 50, alinéa 1er, 1°, 2° et 6°.

#### *Quant au fond*

B.3.1. Dans la première branche du moyen unique, la partie requérante fait valoir que l'article 50, alinéa 1er, 4°, de la loi sur les armes viole les articles 10 et 11 de la Constitution

en ce qu'il fixe à un montant identique pour les musées et les collectionneurs les droits et redevances dus pour l'agrément de collections d'armes à feu et de leurs munitions.

B.3.2. Les travaux préparatoires de la loi attaquée indiquent que le chapitre contenant la disposition attaquée s'inspire largement du système mis en place par l'arrêté royal du 16 septembre 1997 déterminant le montant des droits et redevances perçus en application de la loi sur les armes, mais que les montants ont été revus « afin qu'ils couvrent les frais causés par la gestion des dossiers de demandes d'autorisations par les services des gouverneurs et du service fédéral des armes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2773/001, p. 236; dans le même sens, DOC 51-2773/027, pp. 3 et 6).

B.3.3. Sans doute le législateur a-t-il ventilé les différents tarifs fixés par l'article 50 « selon l'intérêt économique [des différentes] activités » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2773/001, p. 237); mais il a pu estimer que les frais en cause seraient analogues pour un musée et pour une collection et considérer, compte tenu de la similitude des mesures à prendre et de la circonstance que l'un et l'autre comprennent des objets analogues et sont soumis au même agrément (article 6, § 1er, de la loi du 8 juin 2006), que les musées et les collections pouvaient être soumis aux mêmes droits et redevances. La circonstance que la loi emploie les termes de « musée » et de « collection » n'implique pas, contrairement à ce que soutient la partie requérante, qu'il y aurait lieu de distinguer l'un de l'autre mais peut résulter du souci du législateur de définir de manière précise le champ d'application de la mesure. Par ailleurs, fixer un montant plus avantageux pour les collections privées que pour les musées alors que les premières sont constituées pour l'agrément de leurs propriétaires, aurait abouti à négliger, à tort, le besoin d'intérêt général auquel répondent les musées.

B.3.4. En sa première branche, le moyen n'est pas fondé.

B.4.1. Dans la seconde branche du moyen unique, la partie requérante fait valoir que l'article 50 de la loi sur les armes viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il

soumet à des droits et redevances d'un montant identique les agréments qu'il vise et le renouvellement de ceux-ci, alors que ce renouvellement doit procéder d'opérations administratives nécessairement simplifiées qui ne justifient pas la perception de droits et redevances d'un montant aussi élevé que ceux perçus lors de l'agrément initial.

B.4.2. L'opinion selon laquelle le renouvellement de l'agrément supposerait un travail moindre que celui précédant l'agrément lui-même ne trouve appui ni dans la loi attaquée ni dans les travaux préparatoires. Au cours de ceux-ci, un montant de 65 euros fut certes jugé trop élevé eu égard à la « simple formalité » que devait constituer le renouvellement (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2773/027, p. 5) mais la ministre souligna « que les montants ont été évalués par rapport aux coûts pour les services des provinces, la police, le service fédéral des Armes, ainsi que pour la commission consultative des armes » (*Ibid.*, p. 6).

B.4.3. En soumettant l'agrément et le renouvellement visés par les dispositions attaquées à des droits et redevances d'un montant identique, le législateur a pu estimer que le renouvellement ne constituerait pas une simple formalité mais impliquerait un examen permettant de vérifier que les conditions auxquelles l'agrément avait été octroyé étaient toujours remplies. Il n'a pas pris, de la sorte, une mesure dépourvue de justification.

B.4.4. En sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 19 mars 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior