

Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012

M. Jean-Claude G.

(Procédure de dessaisissement d'armes)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel, le 17 octobre 2011, par une décision du même jour (décision n° 351402), rendue sur la demande de la M. Jean-Claude G., une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur les dispositions de l'article L. 2336-5 du code de la défense. Ces dispositions permettent au préfet, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, d'ordonner à tout détenteur d'une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration de s'en dessaisir ; à défaut d'exécution, l'arme est saisie sous le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD). Il est interdit au détenteur de l'arme objet du dessaisissement d'acquérir ou de détenir des armes soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration, le préfet pouvant toutefois lever ou limiter cette interdiction.

Dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 2336-5 du code de la défense conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Les armes sont classées en huit catégories (article L. 2331-1 du code de la défense¹), allant du rayon laser de combat (première catégorie) à la reproduction d'arme historique (huitième catégorie). Leur acquisition et leur détention obéissent, en fonction de leur catégorie, à un régime d'interdiction, d'autorisation préalable, de déclaration ou de liberté.

Les dispositions contestées ne concernent que les armes soumises à autorisation (c'est-à-dire appartenant à la première catégorie des armes de guerre² et à la quatrième catégorie des armes à feu de chasse³) ou déclaration (c'est-à-dire

¹ Classification précisée par le décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions.

² Armes de guerre.

³ Armes à feu de défense.

appartenant à la cinquième catégorie des armes de chasse⁴ et à la septième catégorie des armes de tir⁵).

Ces dispositions sont issues de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003⁶ qui a modifié le décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions (article 19-1). Elles ont été codifiées, sans modification de fond, dans le code de la défense par une ordonnance du 20 décembre 2004⁷.

Sans préjudice de l'application de l'article L. 2336-4 du code de la défense⁸, ces dispositions organisent, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, une procédure de dessaisissement des armes et, à défaut, de saisie.

– Le préfet peut, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, ordonner à tout détenteur d'une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration de s'en dessaisir.

La procédure est contradictoire. À l'issue de cette procédure, le préfet ordonne au détenteur de se dessaisir de ses armes et de ses munitions. Le « dessaisissement » par le détenteur de l'arme consiste soit à vendre l'arme à un armurier, soit à vendre l'arme à un tiers remplissant toutes les conditions légales d'acquisition et de détention, soit à la faire neutraliser⁹, soit à la remettre à l'État.

Si l'intéressé ne s'est pas exécuté dans le délai imparti, le préfet lui ordonne de remettre ces matériels aux services de police ou de gendarmerie territorialement compétents. L'ordre de remise est notifié à la personne et accompagné d'un courrier.

– À défaut de remise volontaire par l'intéressé, le préfet saisit le procureur de la République afin qu'il autorise le commissaire de police ou le commandant de la brigade de gendarmerie à demander au JLD l'autorisation de procéder à la saisie de l'arme et des munitions, entre 6 heures et 22 heures, au domicile du détenteur. Cette demande comporte toutes les informations en leur possession de

⁴ Armes de chasse ; à l'exclusion des fusils, carabines ou canardières à canon lisse tirant un coup par canon ou comportant une rayure dispersante ou un boyaudage pour le tir exclusif de grenaille à courte distance soumis au régime de la liberté d'acquisition et de détention, les armes de chasse sont toutes soumises à déclaration.

⁵ Armes de tir, de foire ou de salon.

⁶ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, dite « loi LSI », article 83.

⁷ Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, ratifiée par l'article 1^{er} de la loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense.

⁸ Article qui organise, selon la procédure dite « d'urgence » le dessaisissement et la remise à autorité des armes détenues par une personne dont le comportement ou l'état de santé présente un danger grave et immédiat pour elle-même ou pour autrui.

⁹ La neutralisation doit être effectuée par le Banc officiel d'épreuve de Saint-Étienne.

nature à justifier cette saisie, afin de permettre au JLD de vérifier que cette demande est bien fondée.

La saisie de l'arme s'effectue sous l'autorité et le contrôle du JLD qui l'a autorisée ou d'un juge par lui désigné. Ce magistrat peut se rendre sur les lieux. À tout moment, il peut suspendre ou interrompre la saisie au domicile qui s'effectue en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. Un procès-verbal de saisie est dressé. Il relate les modalités et le déroulement de l'intervention ainsi que tout refus de la personne. Il comporte si nécessaire un inventaire des armes saisies. Il est signé par le commissaire de police ou par le commandant de la brigade de gendarmerie ainsi que par les personnes présentes et transmis dans les meilleurs délais au juge des libertés et de la détention ainsi qu'au préfet.

– La remise ou la saisie ne donne lieu à aucune indemnisation.

– Elle emporte, pour le détenteur, interdiction d'acquérir ou de détenir des armes soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration. Le préfet peut toutefois décider de limiter cette interdiction à certaines catégories ou à certains types d'armes.

Le préfet peut lever cette interdiction, s'il apparaît que l'acquisition ou la détention d'armes par la personne concernée n'est plus de nature à porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes. La décision préfectorale de lever partiellement ou totalement cette interdiction est notifiée à la personne et accompagnée d'un courrier qui l'informe de la levée de l'interdiction d'acquérir ou de détenir des armes soumises au régime de l'autorisation et de la déclaration.

II.– Examen de constitutionnalité

A. – Les griefs

Le requérant avait acquis une carabine appartenant à la cinquième catégorie et déclara cette arme.

À la suite d'une enquête administrative, l'autorité préfectorale lui a enjoint, « *compte tenu des faits de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes et à la sécurité publique* » portés à sa connaissance, de se dessaisir de sa carabine sur le fondement de l'article L. 2336-5.

À l'occasion du recours pour excès de pouvoir contre cet arrêté, le requérant a posé une QPC, faisant grief à cet article du code de la défense :

- de porter atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans la mesure où la remise ou la saisie des armes et des munitions ne donne lieu à aucune indemnisation ;
- d'être contraire au principe de nécessité des peines garanti par l'article 8 de la même Déclaration en interdisant à la personne ayant fait l'objet de la mesure de dessaisissement d'acquiescer et de détenir une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration ;
- de méconnaître l'article 34 de la Constitution, en n'encadrant pas suffisamment le pouvoir du préfet.

B. – Les dispositions constitutionnelles de référence

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, récemment précisée sur ce point par la décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012¹⁰, distingue la privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, des autres atteintes portées à ce droit, dont la constitutionnalité s'apprécie au regard de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Dans le premier cas, la privation de propriété ne peut intervenir que « *lorsque la nécessité publique (légalement constatée) l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Dans le second cas, il est nécessaire que l'atteinte portée au droit de propriété soit justifiée par un motif d'intérêt général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif poursuivi.

La qualification de la mesure contestée est donc fondamentale pour le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel. Si la disposition législative est considérée comme une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, elle doit respecter l'ensemble des conditions posées par cet article. Le Conseil constitutionnel n'admet par exemple que des atténuations mineures à l'exigence du versement d'une juste et préalable indemnité : l'indemnisation peut ne pas être préalablement versée à titre définitif¹¹ ; l'indemnisation peut ne

¹⁰ Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*.

¹¹ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, et décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*.

pas être prévue systématiquement si l'affectation d'un bien à l'usage commun résulte de la volonté exclusive du propriétaire¹².

Si la disposition en cause est, à l'inverse, considérée comme une atteinte portée au droit de propriété au sens de l'article 2 de la Déclaration de 1789, elle est soumise à un contrôle de proportionnalité, qui prend en compte la nature de l'objectif poursuivi par le législateur, la gravité de l'atteinte et les garanties qui entourent sa mise en œuvre¹³.

Dans la décision n° 2011-209 QPC, il est fait référence à ces normes constitutionnelles en recourant à la même formulation, légèrement innovante, du considérant de principe que dans la décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012.

C. – Application à l'espèce

Le requérant soutenait que les dispositions de l'article L. 2336-5 du code de la défense portaient atteinte au droit de propriété et étaient, dès lors, inconstitutionnelles en ce qu'elles ne prévoient aucune indemnisation du propriétaire contraint de remettre son arme ou de la voir saisie.

Le fait que les armes et munitions faisant l'objet d'un dessaisissement sur décision de l'autorité préfectorale soient soumises à un régime d'autorisation ou de déclaration conduisait le ministère de l'intérieur à faire valoir que la disposition législative contestée n'organise pas une privation du droit de propriété mais apporte des limites à son exercice, et qu'il n'était donc pas nécessaire de prévoir une indemnisation du propriétaire.

– Les dispositions contestées sont applicables à la possession des armes soumises au régime de la déclaration ou de l'autorisation. Dans le cas d'une arme soumise au régime de l'autorisation, la possession de l'arme a été subordonnée à la délivrance préalable d'une autorisation. Dans le cas d'une arme soumise au régime de la déclaration, la validité de la possession de l'arme résulte d'une déclaration déposée, soit lors de l'acquisition de l'arme, soit lors de la mise en possession par sa découverte ou par voie successorale. Cette déclaration, pour être valable, a dû faire apparaître que le déclarant respectait un certain nombre de conditions (détention d'un permis de chasse ou d'une licence de tir) sans lesquelles la possession de l'arme ne serait pas possible.

¹² Décision n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010, *Epoux A. (Transfert de propriété des voix privée)*

¹³ Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*; 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*.

La procédure de dessaisissement pour des raisons d'ordre public ou de sauvegarde de la sécurité des personnes s'analyse comme une modalité d'application du régime de l'autorisation ou de la déclaration : en l'absence d'une telle procédure, il serait impossible de remettre en cause une détention qui a été un temps admise mais qui serait, entre-temps, devenue illégale pour ces motifs d'ordre public.

Si le propriétaire de l'arme, que celle-ci soit soumise à autorisation ou à déclaration, ne saurait être considéré comme étant un propriétaire de mauvaise foi lorsque la procédure de dessaisissement est engagée, il ne peut pas pour autant se plaindre d'une privation du droit de propriété qui violerait l'article 17 de la Déclaration de 1789 après qu'il a refusé de se soumettre à l'ordre de l'autorité administrative lui enjoignant soit de s'en défaire, soit de la neutraliser. En effet, la possession de l'arme, qu'elle soit autorisée ou déclarée, est soumise à un régime d'encadrement très strict, tenant à la nature particulière de ce bien et aux éventuelles conséquences que son usage serait susceptible d'avoir sur la sécurité des personnes. La procédure de « dessaisissement » n'est qu'une des modalités particulières de mise en œuvre de ce régime d'encadrement.

En retenant une telle interprétation de la procédure de dessaisissement, le Conseil constitutionnel ne diverge pas de l'interprétation qui a déjà été apportée par la justice administrative à la privation d'armes soumises à un régime d'autorisation. Le Conseil d'État, saisi de la disposition du décret du 6 mai 1995 qui organise le dessaisissement des armes de première et quatrième catégories lorsque l'autorisation est retirée ou que son renouvellement est refusé ou n'est pas sollicité, a pu juger que ce dessaisissement ne constituait, « *s'agissant d'un bien dont la jouissance est subordonnée à la détention d'une autorisation administrative, (pas) une atteinte au droit de propriété susceptible de faire l'objet d'une indemnisation* »¹⁴.

Cette jurisprudence qui concerne les armes soumises à autorisation peut être étendue aux armes soumises à simple déclaration, comme en l'espèce. Plus simplement, la procédure contestée n'a pas en elle-même pour objet de priver la personne de sa propriété, mais bien de mettre fin à une situation de danger. Pour ce faire, plusieurs solutions sont laissées au propriétaire, dont la vente de l'arme ou la conservation de l'arme neutralisée. Dans ces conditions, la saisie de l'arme si la personne ne défère pas à l'injonction de l'autorité administrative ne peut être regardée comme une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

¹⁴ Conseil d'État, section, 19 décembre 2007, n° 289708.

– La procédure prévue par l'article L. 2336-5 du code de la défense doit donc être contrôlée au regard des exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Pour être conforme à cet article, la procédure de dessaisissement des armes doit satisfaire à deux conditions : un motif d'intérêt général justifiant l'atteinte portée au droit de propriété ; la proportionnalité entre la gravité de cette atteinte et l'importance du motif d'intérêt général la justifiant.

La première condition est remplie. En effet, c'est bien l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et de sécurité des personnes, qui a valeur constitutionnelle, qui fonde la procédure de remise ou de saisie des armes et munitions à la demande de l'autorité préfectorale.

L'atteinte qui est portée au droit de propriété est, par ailleurs, proportionnée à l'importance du motif d'intérêt général justifiant une telle atteinte. Le propriétaire de l'arme dispose en effet d'un délai au terme duquel il doit s'être dessaisi de son arme, et peut choisir entre plusieurs modalités de dessaisissement. Il lui est possible de vendre l'arme en question à un armurier ou à une personne remplissant les conditions légales d'acquisition et de détention. Dans ce cas, il fait usage de sa faculté de se déposséder de la chose sans que l'opération puisse être considérée *a priori* comme économiquement désavantageuse. Il peut également procéder à la neutralisation de son arme (qui en rendra l'utilisation impossible). Enfin, il peut choisir de remettre son arme à l'État. À défaut du choix de l'une de solutions précitées, il peut voir son arme saisie à l'issue du délai qui lui a été imparti par l'autorité préfectorale. Aucune de ces possibilités ne représente, au regard des exigences constitutionnelles, une atteinte disproportionnée au droit de propriété du détenteur d'une arme soumise à autorisation ou déclaration.

Par ailleurs, des garanties de procédure entourent la mise en œuvre de l'article L. 2336-5 du code de la défense à l'initiative de l'autorité préfectorale. Le législateur a prévu que la procédure doit être contradictoire. Dans le cadre de cette procédure, le propriétaire peut, s'il le souhaite, saisir le juge administratif en référé. L'arrêté préfectoral peut ensuite faire l'objet d'un recours devant le juge administratif (qui est, en l'espèce, à l'origine de la QPC). Lorsque le propriétaire ne s'est pas dessaisi de son arme dans le délai qui lui a été imparti, la procédure de saisie qui est alors engagée est placée sous l'autorité et le contrôle du JLD. Par la suite, si l'ordre de se dessaisir de l'arme détenue a pour conséquence l'interdiction de la détention de toute autre arme soumise à un régime d'autorisation ou de déclaration, le préfet dispose de la faculté de moduler cette interdiction, en la limitant à certaines armes ou à certaines catégories. Le préfet peut également à tout moment lever cette interdiction, en tenant compte de la disparition de la menace à l'ordre public et à la sécurité des

personnes. En ce sens, l'encadrement de la procédure par le législateur ne saurait être considéré comme insuffisant.

Le Conseil constitutionnel a également pu écarter le grief tiré de la méconnaissance des dispositions de la Déclaration de 1789 relatives aux sanctions ayant le caractère d'une punition, la mesure de dessaisissement ou de saisie pas plus que l'interdiction de détenir ou d'acquérir des armes soumises au régime de la déclaration ou de l'autorisation ne constituant en elles-mêmes une telle sanction. Il existe par ailleurs une infraction d'acquisition ou de détention d'armes et de munitions soumises au régime de la déclaration ou de l'autorisation par les personnes ayant fait l'objet de la procédure de dessaisissement, punie d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 45 000 euros en vertu d'une autre disposition législative (article L. 2339-6 du code de la défense).

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 2336-5 du code de la défense conforme à la Constitution.