

N°428 818 – 428 819
Ministre de l'Intérieur c/ M. B...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 8 juillet 2019
Lecture du 24 juillet 2019

CONCLUSIONS
M. Nicolas POLGE, rapporteur public

M. B... a ouvert deux armureries, à Saint-Laurent-du-Maroni en 1986, sous son nom propre, puis à Cayenne en 2000, en tant que gérant de la SARL A.B. Cayenne.

Les deux pourvois sont relatifs à la décision du préfet de la Guyane retirant à M. B... son agrément comme armurier et la décision du ministre retirant l'autorisation de commercialiser des armes, ou « autorisation de commerce » pour ses deux établissements de Saint-Laurent-du-Maroni et Cayenne, alors que les faits graves qui fondent ces décisions ne concernent directement que son établissement de Saint-Laurent-du-Maroni.

M. B... ayant annoncé la fermeture de cet établissement, le juge des référés du tribunal administratif, qu'il a saisi pour demander la suspension de l'exécution de la décision de retrait d'agrément comme armurier, a retenu l'absence d'urgence en ce qui concerne le même établissement. En revanche, il a fait droit à la demande de suspension en ce qui concerne l'établissement de Cayenne. Il a aussi suspendu l'exécution de la décision retirant l'autorisation de commerce relative à Cayenne – le retrait de l'autorisation de commerce n'était pas contesté pour Saint-Laurent-du-Maroni.

Au cours de l'été 2018, la gendarmerie de Saint-Laurent a ouvert une enquête qui a révélé que M. B..., victime d'une rupture d'anévrisme vers 2005, n'assurait plus réellement la gestion de ses établissements, que son épouse le suppléait sans avoir les qualifications requises, que ses employés n'avaient pas non plus les qualifications nécessaires, et que deux employés de l'établissement de Saint-Laurent-du-Maroni en profitaient pour réaliser de faux documents, afin de vendre des armes à des personnes en situation irrégulière. Une procédure judiciaire a été diligentée contre eux.

Au vu de ces défaillances, le chef du service central des armes du ministre de l'intérieur a pris une décision du 30 novembre 2018 pour retirer les deux autorisations de commerce d'armes de catégorie B. Le préfet de Guyane a ensuite pris un arrêté du 4 décembre 2018 pour retirer les deux agréments de M. B... en qualité d'armurier, décision qui relève de sa propre autorité.

Pour suspendre ces deux décisions en ce qui concerne Cayenne, le juge des référés du tribunal administratif a retenu comme moyen de légalité sérieux, s'agissant de l'autorisation de commerce d'armes, le moyen tiré de ce que les malversations découvertes à Saint-Laurent-du-Maroni ne pouvaient être retenues pour apprécier la gestion de la SARL AB Cayenne exploitant l'établissement de Cayenne, d'une part, et d'autre part, s'agissant de l'agrément comme armurier, le moyen tiré de la disproportion de la mesure prise, dès lors que les faits reprochés ne révèlent pas de trouble à l'ordre public concernant l'établissement de Cayenne de nature à justifier son retrait.

S'agissant de l'agrément comme armurier, le raisonnement du tribunal administratif paraît peu compatible avec les caractéristiques que la loi donne à cet agrément. Aux termes de l'article L. 313-2 du code de la sécurité intérieure : « *Nul ne peut exercer à titre individuel l'activité qui consiste, à titre principal ou accessoire, en la fabrication, le commerce, l'échange, la location, la réparation ou la transformation d'armes, d'éléments d'armes et de munitions ni diriger ou gérer une personne morale exerçant cette activité s'il n'est titulaire d'un agrément (...)* »

Certes, M. B... avait reçu deux agréments, en son nom propre, sous lequel il exploitait l'Armurerie du Maroni, et en sa qualité de représentant légal d'une société distincte exploitant l'établissement de Cayenne, conformément au deuxième alinéa de l'article R. 313-1 : « *La demande d'agrément est présentée par la personne qui exerce l'activité d'armurier. S'il s'agit d'une personne morale, elle est présentée par son représentant légal* ».

Mais cette dernière phrase précise bien *in fine* : « *et l'agrément est délivré à celui-ci* ». L'agrément est donc délivré à une personne physique, même pour l'activité d'une personne morale.

Cette modalité de délivrance est conforme aux critères de l'agrément fixés à l'article L. 313-12 à l'égard du demandeur : l'agrément est « *relatif à son honorabilité et à ses compétences professionnelles* »

Les textes donnent donc une dimension personnelle très forte à la délivrance de l'agrément. Dans ces conditions, lorsque le premier alinéa de l'article R. 313-7 prévoit que : « *L'autorité qui a délivré l'agrément peut le suspendre pour une durée maximum de six mois ou le retirer, lorsque les conditions d'attribution de l'agrément ne sont plus remplies ou pour des raisons d'ordre public et de sécurité des personnes* », les manquements reprochés, dans le cadre de l'activité d'un établissement donné, à la personne physique à laquelle a été délivrée un agrément doivent nécessairement pouvoir justifier le retrait de l'agrément délivré à la même personne physique à un autre titre, y compris comme représentant légal de personnes morales distinctes.

Pour ce qui est de l'autorisation de commerce, l'erreur est moins flagrante. Aux termes du I de l'article L. 2332-1 du code de la défense, il s'agit d'une autorisation pour : « *Les entreprises qui se livrent à la fabrication ou au commerce de matériels de guerre, armes, munitions et de leurs éléments relevant des catégories A et B mentionnées à l'article L. 2331-1 ou qui utilisent ou exploitent, dans le cadre de services qu'elles*

fournissent, des matériels de guerre et matériels assimilés figurant sur la liste mentionnée au second alinéa de l'article L. 2335-2. »

Aux termes du II de l'article R. 313-38 du code de la sécurité intérieure, où se trouvent les dispositions d'application de ces dispositions du code de la défense¹ : « *Le ministre de l'intérieur peut retirer l'autorisation (...) pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics. Le ministre de l'intérieur en avise le ministre de la défense et le ministre chargé des douanes* ».

Ici donc la solution est commandée moins directement par les textes. Cependant, ceux-ci font clairement apparaître que le retrait de l'autorisation fondé sur ces dispositions n'a pas pour vocation de sanctionner un manquement de l'entreprise autorisée², mais de mettre fin à des atteintes à l'ordre public ou la sécurité publique ou de prévenir le risque de telles atteintes. Or les atteintes ou les risques pour l'ordre public ou la sécurité publique que fait apparaître la façon dont une personne physique gère une entreprise autorisée sont susceptibles de faire apparaître des risques de même nature à l'occasion de l'activité d'une autre entreprise que la même personne physique gère. C'est ici assez directement le bon sens qui autorise nécessairement à prendre en compte, pour apprécier le risque que présente pour l'ordre ou la sécurité publics l'activité d'une entreprise, le fait qu'interviennent dans l'activité de cette entreprise les mêmes personnes que celles qui interviennent dans une autre entreprise dans laquelle ont été constatées de telles menaces.

Vous pourrez donc retenir le même type d'erreur de droit et censurer pour ce motif les deux ordonnances.

Après cassation, pour le règlement de chacune de ces deux affaires au titre de la procédure de référé engagée, aucun des moyens soulevés à l'appui des recours en annulation ne paraît en l'état de l'instruction propres à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions contestées.

Dans un cas, ils sont tirés de ce le préfet aurait omis de viser les autorisations de commerce délivrées, de ce que la décision ne permet pas de comprendre si l'agrément en cause a été délivré à M. B... ou à la société, de ce que ses motifs de fait ne concernent pas la Sarl A. B. Cayenne, de ce que ses motifs de droit ne sont pas légaux en ce qu'ils omettent de rechercher si le retrait est justifié par des raisons d'ordre public et de sécurité des personnes, de ce que les reproches de carence personnelle adressés à M. B... sont matériellement inexacts, de ce que la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et de ce qu'elle emporte des conséquences disproportionnées.

¹ En ce qui concerne les armes de catégorie A1, B, C et D. Pour les armes de catégorie A2, l'autorité compétente est le ministre de la défense, et les dispositions qui le désignent ont donc été conservées à l'article R. 2332-1 du code de la défense.

² Contrairement au retrait de la même autorisation prévu à l'article L. 2332-11 du code de la défense, non en raison d'un risque de trouble mais pour un manquement aux dispositions relatives au commerce des armes ou à la législation du travail, et qualifié de « sanction » par cet article.

Dans l'autre, ce que la décision dont la suspension est demandée est insuffisamment motivée, de ce que l'autorisation en cause a été délivrée à une personne morale distincte de la personne de son gérant, de sorte qu'aucune décision de retrait d'autorisation visant la société A.B. Cayenne n'existe, de ce que la décision dont la suspension est demandée est entachée d'une erreur de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation et de ce qu'elle présente un caractère disproportionné.

Ces différents moyens sont, selon le cas, soit voués à l'échec compte tenu du motif de cassation que vous aurez retenu, soit non fondés, du moins selon ce que permet de retenir l'état actuel de l'instruction, notamment au regard des faits sur lesquels se fondent les décisions litigieuses : aucun des vices de forme et des erreurs de droit invoqués n'est avéré à ce stade ; les faits ne sont pas sérieusement contestés, et ils paraissent à ce stade justifier les mesures prises.

Vous rejetterez donc les deux demandes de suspension, ainsi que les conclusions présentées en cassation sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par M. B... et la société AB Cayenne.