

N°434356
SOCIETE REDCORE

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 27 janvier 2020
Lecture du 12 février 2020

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

Un lanceur de balles de défense (LBD) est une arme dite « sublétales » - c'est-à-dire conçue comme arme non létale, mais sans que tout risque grave puisse être absolument écarté hors des conditions normales d'utilisation - qui expulse un projectile conçu pour se déformer et s'écraser à l'impact afin de limiter le risque de pénétration dans un corps, mais avec une puissance suffisante pour arrêter un individu qui représenterait une menace. Ses détracteurs critiquent surtout le manque de précision de l'arme, qui peut conduire à des tirs laissant de graves séquelles, en particulier au visage, par éborgnement. D'après certaines expertises, y compris celles versées au dossier, un tir à bout portant peut entraîner le décès. Le Défenseur des droits a, dans deux rapports, demandé que les forces de l'ordre cessent d'utiliser les LBD de marque Flash-Ball (2015) et LBD 40 (2018).

Dans ce contexte, et pour répondre à ces critiques, la société requérante a produit une arme présentée comme un « LBD intelligent » en raison de son ciblage plus précis. Elle la destine au marché des polices municipales, actuellement dominé par le Flash-Ball de la firme Verney-Carron, classé en catégorie B3 par l'arrêté du 30 avril 2001.

Le classement de son LBD KANN 44 en catégorie A2, par l'arrêté ministériel attaqué, a douché ces ambitions commerciales. En effet, l'article R. 511-12 du code de la sécurité intérieure n'autorise pas les agents de police municipale à porter des armes de catégorie A, contrairement à ce qu'il en va pour la catégorie B3. Ce classement, qui a notamment pour effet de limiter la possibilité d'équiper les polices municipales de LBD, intervient dans le contexte des manifestations des « Gilets jaunes » et n'est peut-être pas sans relation avec les incidents et les débats suscités par l'utilisation de LBD pour le maintien de l'ordre autour de ces manifestations.

1/ La première question que pose cette affaire, et que ne soulèvent pas les parties, est celle de votre compétence en premier et dernier ressort. Dans les années 2000, vous vous êtes reconnus compétents pour connaître en premier et dernier ressort de mesures de classement d'armes, alors même que vous sembliez convaincus d'avoir à faire à des

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

décisions d'espèce, ce type de décisions se bornant, à première vue, à ranger des objets dans des catégories juridiques prédéterminées (cf. par exemple CE, 3 décembre 2010, *Sté SMP Technologie*, n° 332540, T. 615, 835, 880, 917, concl. Thiellay). C'est que les dispositions du 5° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative donnaient alors compétence au conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des recours contre les actes dont le champ d'application s'étendait au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif.

Mais ces dispositions ont été abrogées en 2010 (décret n°2010-164 du 22 février 2010).

Toutefois, vous vous êtes ensuite encore reconnus compétents pour connaître, par une même décision, de recours portant à la fois sur un décret et sur des arrêtés de classement (19 juin 2015, *Fédération des collectionneurs pour la sauvegarde du patrimoine et la préservation des véhicules, équipements ou armes et autres*, n°372588, 372589, 373172, 373173, inéd.). Cette décision, tout aussi silencieuse que mes conclusions d'alors sur la question, ne vous engage guère, dans la mesure où elle pourrait être interprétée comme admettant votre compétence sur le fondement de la connexité entre les différentes demandes en présence. Quant à votre juge des référés, il pouvait se prononcer comme il l'a fait dans la présente affaire, en rejetant pour des motifs de fond le référé suspension dont la société a doublé le présent recours en annulation (15 octobre 2019, *soc. Redcore*, n°434606, inéd.) dès lors qu'il n'était pas manifeste que le conseil d'Etat fût incompétent.

Pour confirmer aujourd'hui votre compétence, il faudrait reconnaître aux mesures de classement un caractère réglementaire, et à cette fin s'assurer de les distinguer de la catégorie des décisions individuelles comme de celle des décisions d'espèces.

On peut se convaincre assez aisément de la première distinction. Si la décision individuelle a un ou plusieurs destinataires nommément désignés ou individuellement identifiables, alors que la décision réglementaire a une portée générale et impersonnelle, Jean Lessi rappelait, dans ses conclusions sur votre décision de Section du 1^{er} juillet 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, n° 393082 : «*Vous avez qualifié de réglementaires certaines décisions ayant un destinataire identifié, nommément désigné, et se rapportant à un objet particulier, ainsi d'un arrêté interdisant la vente d'un journal aux mineurs (CE, 12 janv. 1972, Société Editions du Square, au Recueil p. 34), ou de la décision d'inscription d'un médicament sur la liste des spécialités remboursables (CE, 22 mars 1968, Société des Laboratoires Beytout, aux Tables p. 1114) – alors que, pour en rester aux médicaments, l'autorisation de mise sur le marché est individuelle*».

La question à se poser est ainsi celle du destinataire prépondérant de la décision : l'effet de la décision reste-t-il limité à un ou plusieurs destinataires identifiés, ou bien s'étend-il à toutes les personnes susceptibles d'entrer dans une catégorie définie impersonnellement ? Selon l'article L. 2331-1 du code de la défense, dont la teneur est reprise à l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure, le classement des armes en catégories A, B, C ou D a pour effet de soumettre leur acquisition et leur détention à un

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

régime d'interdiction de principe, d'autorisation, de déclaration ou de liberté, respectivement. Dans ces conditions, si l'arrêté de classement a été pris sur la demande de la société qui fabrique l'arme et lui a été notifié, comme le prévoit l'article R. 2331-2 du code de la défense, ce qui lui donne une apparence de décision individuelle, cet arrêté a un effet juridique général, à l'égard de l'ensemble des personnes susceptibles d'acquérir ou de détenir l'arme. Dans notre cas, l'arrêté emporte interdiction d'acquisition et de détention à l'égard de tous – à la seule exception de l'armée et des forces de l'ordre relevant de l'Etat. Il ne s'agit donc pas d'une décision individuelle.

La distinction d'avec une décision d'espèce est plus discutable. Dans les mêmes conclusions, Jean Lessi expliquait : *« S'agissant de cette deuxième frontière de l'acte réglementaire, avec les décisions d'espèce, qui sont en particulier les décisions délimitant une zone, fixant une liste ou classant un objet : les actes déclaratifs d'utilité publique, fixant un périmètre de remembrement, classant une commune en zone de montagne, créant une Z.U.P. ou une zone d'aménagement différé. Le point commun entre décisions d'espèce et réglementaires est leur caractère impersonnel, l'absence de destinataires nommément désignés. La différence n'est pas le caractère normatif ou non : tous deux sont normatifs, à leur façon. La différence est que la décision d'espèce se borne à faire application d'un régime préexistant à une situation particulière, à « placer une collectivité ou une collection de personnes ou de biens sous le régime d'une norme législative ou réglementaire préexistante » (J. Rigaud) . Elle n'a pas de valeur ajoutée normative générale. Pour paraphraser plusieurs de vos commissaires du gouvernement et rapporteurs publics, le règlement est le « point de départ » d'un enchaînement d'opérations, il est un acte « initial », « premier », qui « sert ou peut servir de base à des décisions (...) prises pour son application », c'est un acte dont les effets ne sont pas épuisés par la première application. En revanche, la décision d'espèce est située en aval, dans une optique non pas de réglementation, mais d'application, de concrétisation d'une norme générale préexistante. Sur cette seconde frontière aussi, la ligne de crête n'est pas toujours des plus aisées à tenir et il peut y avoir matière à mettre en balance, comme en témoignent les fluctuations de votre jurisprudence pour certains types d'actes . Les zones grises sont, en la matière, inévitables ».*

L'arrêté de classement rend applicable à une arme un régime juridique déjà défini, en principe, par les dispositions législatives et réglementaires du code de la défense et du code de la sécurité intérieure. L'adhérence à la catégorie des décisions d'espèce est donc particulièrement marquée. Pour autant, la pratique des arrêtés de classement rend sensible une réalité un peu plus nuancée. Les armes classées y sont tantôt désignées par une identification commerciale précise, tantôt décrites par des caractères génériques d'application large, comme si l'énoncé de ces caractéristiques précisait normativement les conditions d'application de la définition par décret des catégories d'armes. Et il semble bien que pour la mise en œuvre de ce régime de police de la détention et de l'acquisition des armes, toute arme qui apparaîtrait sous une dénomination commerciale différente de celle d'une arme classée mais qui présenterait les mêmes caractéristiques techniques serait traitée de la même façon, sans que l'administration estime indispensable une nouvelle mesure de classement.

En opportunité, la caractérisation du classement comme mesure réglementaire aurait pour elle de saisir la réalité pratique de cette mesure, allant au-delà de l'apparence d'une simple inscription sur une liste, et de permettre la compétence en premier et dernier ressort du conseil

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'Etat pour une mesure au champ d'application national qui participe de la définition même de la réglementation applicable, alors que bien souvent les décisions d'espèce relèvent davantage de l'application locale.

2/ Si vous acceptez de vous reconnaître compétents, vous écarterez sans peine les deux vices de procédure allégués. L'arrêté du 1^{er} août 2017 relatif au classement des matériels de guerre de la catégorie A2, comme l'y habilite l'article R. 2331-2 du code de la défense, définit les modalités de « l'expertise » du ministre de la défense sur le classement des matériels de guerre. Il prévoit que le ministre peut solliciter l'avis d'une commission technique. Si deux des cinq membres de cette commission étaient absents lors de l'examen du dossier par la commission, il n'y a pas là d'irrégularité, aucune règle ne requérant que la commission ne puisse siéger qu'au complet. La présence de plusieurs agents du ministère de l'intérieur n'en était pas une non plus, dès lors qu'ils n'ont pas pris part à l'adoption de l'avis mais ont pu être appelés simplement comme « toute personne qui, en raison de ses activités ou de ses compétences, est susceptible d'éclairer les travaux de la commission », comme le prévoit l'article 5 de l'arrêté.

3/ Les moyens de légalité interne conduisent à rappeler que le juge de l'excès de pouvoir exerce un entier contrôle sur le classement d'une arme dans une catégorie (15 février 2013, *Association de tireurs et autres*, n°351443, inéd. ; 19 juin 2015, préc.), pour une telle mesure de police de nature à restreindre, notamment, la liberté du commerce et de l'industrie (cf concl. Thiellay sur *SMP Technologie* préc.)

La société requérante ne démontre pas que le dossier comporterait des inexactitudes ou que les essais balistiques dont ont été inclus les résultats auraient été réalisés dans des conditions inadaptées.

Pour l'essentiel, la société critique les motifs de la décision de classement, qui ne ressortent pas de l'arrêté attaqué, lequel n'avait pas à être motivé, mais peuvent être appréciés grâce à la défense présentée par l'administration – et non pas directement, comme le pense la société, à partir de l'avis détaillé du service central des armes qui a contribué à préparer cette décision.

La loi n°2012-634 du 6 mars 2012 a restructuré le classement des armes en le fondant désormais sur un critère de dangerosité, en principe, et en réservant à des exceptions déterminées par décret un classement selon le calibre. Les articles L. 2331-1 du code de la défense (disposition pilote) et L. 311-2 du code de la sécurité intérieure (article suiveur) définissent la catégorie A des matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention, sauf pour les besoins de la défense nationale et de la sécurité publique, comme comprenant en rubrique A1 les armes et éléments d'armes interdits à l'acquisition et à la détention et en rubrique A2 les armes relevant des matériels de guerre. Le décret en Conseil d'Etat auquel ils renvoient pour déterminer les matériels, armes et munitions compris dans chaque catégorie inclut notamment dans la catégorie A2, au 4^o du I de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure, les « lance-projectiles et systèmes de projection spécifiquement destinés à l'usage militaire ou au maintien de l'ordre ». C'est la seule catégorie à laquelle puisse se rattacher un LBD.

L'argument technique le plus vigoureusement mis en avant par la société, non seulement sur le plan commercial, comme nous l'avons vu, mais aussi sur le plan juridique, pour l'avancement de sa cause, tient à la précision de son produit, qui le rendrait moins dangereux que d'autres armes actuellement classées en catégorie B3, non interdites mais soumises à autorisation, et en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

tout état de cause que les armes de la catégorie A, et il conteste la légalité des critères sur lesquels s'est fondée la ministre pour le classement en A2.

Mais entre la précision de l'arme, dont argue son fabricant, sa puissance et le fait qu'il s'agisse d'une arme à canon rayé, il existe une relation étroite, nous apprend le dossier – notamment parce que le canon rayé, lorsqu'il est bien adapté, donne au projectile le mouvement de rotation voulu et stabilise sa trajectoire. Or, d'une part, il n'y a pas de doute que la puissance de l'arme est un facteur de sa dangerosité, et il n'y a pas besoin, pour en tenir compte, que ce critère soit expressément mentionné dans les différents alinéas de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure correspondant aux catégories A et B¹, puisque le critère légal directeur est la dangerosité de l'arme « tous critères confondus », en quelque sorte. De même, pour la considération tirée du canon rayé de l'arme. Par ailleurs, en se fondant sur la destination de cette arme au maintien de l'ordre, la ministre n'a pas fait une application circulaire des dispositions réglementaires, qui aurait consisté à réserver aux forces de l'ordre ce que l'administration souhaitait leur réserver, ou méconnaissant l'intention du fabricant ou la réalité du marché, lesquels doivent rester sans incidence sur le classement. En réalité, un lance-projectiles à la fois puissant et précis, donc potentiellement et inacceptablement létal à courte distance en raison de sa puissance, mais plus adapté à un usage à longue distance, parce qu'il y reste précis tout en revenant à une dangerosité acceptable, est bien une arme que ses caractéristiques disqualifient pour un usage défensif de proximité et conduisent à réserver aux opérations de maintien de l'ordre. Aucune erreur de raisonnement ou d'appréciation de la ministre n'est donc établie.

En revanche, il y a bien dans la formulation de l'arrêté une approximation à regretter. L'arrêté classe « le lanceur de balle de défense KANN 44 de la société Redcore » et « la munition MAT 44 de la société Redcore », alors que les dénominations choisies par la société sont plus précisément « KANN 44 CLR » et « MATT 44/83 SP » respectivement. Mais ces approximations n'introduisent aucun doute sur la portée de l'arrêté, aucune ambiguïté sur les produits visés, et paraissent donc sans incidence sur sa légalité.

Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête.

¹ l'énergie à la bouche de l'arme est expressément mentionnée par exemple au 4° du III, pour les armes de catégorie C