

I. RAPPEL DES FAITS ET DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

Conformément aux dispositions de l'article L. 2331-1 du code de la défense et de l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure (CSI), les matériels de guerre, armes, munitions et leurs éléments sont classés en 4 catégories :

- la catégorie A qui comprend les matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention (qui comprend elle-même notamment une sous-catégorie A1 comprenant les armes et éléments d'armes interdits à l'acquisition et à la détention) ;
- la catégorie B qui comprend les armes soumises à autorisation pour l'acquisition et la détention ;
- la catégorie C qui comprend les armes soumises à déclaration pour l'acquisition et la détention ;
- et enfin la catégorie D qui comprend les armes dont l'acquisition et la détention sont libres.

L'avant dernier alinéa de l'article L. 311-2 du CSI précise qu'en « *vue de préserver la sécurité et l'ordre publics, le classement prévu aux 1^o à 4^o est fondé sur la dangerosité des matériels de guerre et des armes. Pour les armes à feu, la dangerosité s'apprécie en particulier en fonction des modalités de répétition du tir ainsi que du nombre de coups tirés sans qu'il soit nécessaire de procéder à un réapprovisionnement de l'arme* ».

Pris pour l'application de ces dispositions législatives, l'article R. 311-2 du CSI vient ranger dans chacune de ces catégories les armes en fonction de leurs caractéristiques. Ainsi, par exemple, jusqu'au 31 octobre 2021, étaient classées en catégorie A1 les armes à feu à répétition automatique transformées en armes à feu à répétition semi-automatique (11^o du I de l'article R. 311-2 CSI dans sa rédaction issue du décret n° 2018-542 du 29 juin 2018) alors que certaines armes à feu d'épaule à répétition automatique transformées en armes à feu à répétition manuelle ou à un coup étaient classées en catégories C (a et b du 1^o du III de l'article R. 311-2 CSI).

Le ministre de l'intérieur a annoncé le 22 juillet 2021, lors d'un déplacement dans le Puy-de-Dôme afin de rendre hommage aux trois gendarmes assassinés en décembre 2020 par un forcené doté d'armes automatiques, le renforcement de l'encadrement de la détention d'armes et notamment l'interdiction de l'acquisition et de la détention, par des particuliers, des armes dites "de guerre", armes automatiques transformées. L'objectif poursuivi est de se prémunir contre toute possibilité de remise en état initial d'armes originellement à répétition automatique, c'est-à-dire contre la possibilité de leur redonner une capacité de tir en rafale.

Pour mémoire, une arme à répétition automatique **peut être transformée** de trois manières différentes qui peuvent être classées selon leur niveau de dangerosité :

- en armes à feu à un coup ;
- en armes à feu à répétition manuelle ;
- et en armes à feu à répétition semi-automatique.

Le décret n° 2021-1403 du 29 octobre 2021 renforçant l'interdiction de l'acquisition et de la détention de certaines armes à feu comporte notamment les mesures suivantes :

- les armes à répétition automatique transformées en armes à feu à répétition manuelle ou à un coup qui étaient jusque-là classées en catégorie C, sont classées en catégorie A1 (11^o) à compter du 1^{er} novembre 2021 et ne peuvent plus, par conséquent, être acquises. En revanche, les personnes qui détenaient ce type d'armes avant le 1^{er} novembre 2021 peuvent continuer à les détenir et à acquérir les munitions correspondantes ;
- la dérogation prévue au II de l'article 33 du décret n° 2018-542 du 29 juin 2018 précité qui autorisait les personnes détenant, avant l'entrée en vigueur de ce décret, des armes à feu à répétition automatique ayant été transformées en armes à feu à répétition semi-automatique, à les détenir jusqu'au terme fixé par leur autorisation, est supprimée ; par conséquent, les détenteurs de telles armes doivent s'en dessaisir ou les faire neutraliser dans un délai d'un an à compter du 1^{er} novembre 2021.

Le renforcement de l'encadrement du contrôle et des détenteurs d'armes s'est poursuivi avec le déploiement du système d'information sur les armes (SIA, v. décret n° 2020-487 ; CE 27 mai 2021, n° 441977) lequel a permis une considérable plus-value de sécurité, grâce à la traçabilité unitaire des armes à feu et la mise en place de contrôles automatisés et périodiques des détenteurs. Développé en lien étroit avec les représentants des professionnels et des représentants des détenteurs (notamment les fédérations), le SIA générera de nombreuses simplifications administratives pour les détenteurs, à l'image de l'autorisation unique et globale de détention pour les tireurs sportifs et de la carte européenne d'armes à feu dématérialisée.

Parmi ces évolutions de la réglementation, seul le décret précité du 29 octobre 2021 est attaqué par différents particuliers et l'union française des amateurs d'armes.

II. DISCUSSION

1. Sur les conclusions à fin d'annulation

a) *Sur le moyen tiré de ce que le décret différerait à la fois du projet soumis au Conseil d'État et de celui finalement adopté*

Les requérants soutiennent que le décret aurait été adopté au terme d'une procédure irrégulière au motif que la version finalement adoptée différerait à la fois du projet soumis au Conseil d'État et du projet issu des délibérations du Conseil d'État.

Ce moyen sera écarté comme manquant en fait dès lors que la version finalement publiée est identique à la version adoptée par le Conseil d'État (PJ n° 1).

b) *Sur le moyen tiré du défaut de contresignature du ministre des armées*

Les requérants soutiennent que le décret serait illégal faute d'être contresigné par le ministre des armées.

Il ressort de votre jurisprudence que « *s'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte.* » (CE 13 avr. 2021, n° 139360).

Or, en l'espèce, l'exécution du décret en litige n'appelle aucune mesure réglementaire ou individuelle de la part du ministre des armées. Le décret n°2017-909 du 9 mai 2017 relatif au contrôle de la circulation des armes et des matériels de guerre a modifié la répartition des compétences en matière de contrôle de la circulation des armes : le ministère de la défense demeure compétent pour les seuls matériels de guerre, au titre de la sécurité nationale (catégorie A2), tandis que les armes civiles (Catégories A1, B, C et D) sont confiées au ministère de l'intérieur, au titre de la sécurité publique.

Chacun des deux ministères est désormais respectivement en charge du classement des armes et matériels relevant de son champ de compétence, de la délivrance des autorisations de fabrication, de commerce, d'importation, d'exportation et de transfert intracommunautaire de ces mêmes armes et matériels ainsi que du contrôle des professionnels concernés. Le décret du 9 mai 2017 décline ainsi leurs attributions respectives dans les parties réglementaires du code de la défense, pour le ministère des armées, et du code de la sécurité intérieure, pour le ministère de l'intérieur.

Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, l'article R. 311-3 du CSI prévoit expressément que les mesures de classement des armes dans les catégories définies à l'article R. 311-2, autres que celles prévues par arrêtés interministériels, sont prises par le ministre de l'intérieur, à l'exclusion de celles des matériels de guerre de la catégorie A2, prises par le ministre de la défense.

Le changement de catégorie de certains types d'armes à feu, qui relevaient de la catégorie C et passent en catégorie A1 ne peut donc donner lieu qu'à des mesures d'exécution émanant du seul ministre de l'intérieur. Ce surclassement ne nécessite aucun arrêté interministériel contrairement à ce qui est affirmé et, par conséquent, le contreseing de la ministre des armées n'était pas requis en l'espèce.

Le moyen pourra donc être écarté.

c) Sur le moyen tiré de l'absence de motivation du décret

Les requérants font valoir que le décret en litige est irrégulier, faute d'être motivé.

Toutefois, ce moyen sera écarté comme inopérant dès lors qu'aucune obligation de motivation ne s'impose aux décrets ayant un caractère réglementaire.

d) Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation s'agissant du sort réservé aux armes à répétition automatique transformées en armes semi-automatiques

Les requérants soutiennent qu'en supprimant la dérogation prévue par le II de l'article 33 du décret du 29 juin 2018 et en obligeant les détenteurs d'armes à répétition automatique transformées en armes semi-automatiques à s'en dessaisir ou à les faire neutraliser, le pouvoir réglementaire a entaché le décret en litige d'une erreur d'appréciation du risque que représentent ces armes pour la sécurité publique, dès lors que cette transformation présenterait un caractère irréversible. En effet, selon les requérants, de simples particuliers ne peuvent procéder aux opérations nécessaires à cette réversibilité, et seuls des industriels possédant les matériaux adéquats seraient en mesure d'y procéder. En outre, ce prétendu risque pour la sécurité publique serait déjà pris en compte par les nombreux contrôles dont font l'objet des détenteurs d'armes semi-automatiques.

En préambule, on rappellera que le principe technique du mode automatique d'une arme permet à l'utilisateur de la mitrailleuse de continuer à tirer tant que la détente n'est pas relâchée. Une seule pression (maintenue) du doigt sur la détente, permet de tirer toutes les munitions présentes sur la bande. Si une arme à feu semi-automatique recharge automatiquement une cartouche dans la chambre après un tir, un relâchement et une nouvelle pression sur la détente seront requis pour tirer cette nouvelle munition. Ainsi, pour tirer dix coups avec une arme à feu semi-automatique, il faut relâcher et appuyer dix fois de suite sur la queue de détente, alors qu'avec une arme à feu automatique, le tir continue tant que la queue de détente est maintenue enfoncée.

En premier lieu, le pouvoir réglementaire tient des dispositions de l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure le pouvoir de limiter, pour des motifs tenant à l'ordre et à la sécurité publics, la diffusion des types d'armes qui présentent un danger avéré (CE 3 octobre 2018, Assoc UNPACT, n°412327). Dans cette affaire (mitrailleuse à bande surclassée en catégorie A), le Conseil d'État a précisé « *qu'il ressort des pièces du dossier que les armes ainsi classées en catégorie A présentent une capacité de tir importante qui résulte de leur système d'alimentation par bande, en l'absence de la limitation du nombre de projectiles qui s'impose en cas d'alimentation par chargeurs rigides ; qu'en outre, il ressort des indications données par le ministre de l'intérieur et non démenties par les requérants que les armes en cause, qui résultent d'une transformation subie par des armes automatiques pour les priver de leur capacité de tir en rafales, **ne sont pas insusceptibles de faire l'objet d'une transformation en sens inverse*** ».

La dangerosité des armes semi-automatiques issues de la transformation d'armes automatiques est en tout état de cause indiscutable. C'est d'ailleurs pour cette raison que les considérants 22 et 23 de la directive européenne (UE) 2017/853, repris par les considérants 33 et 34 de la directive (UE) 2021/555 désormais applicable, mentionnent que : « *Les armes à feu conçues à des fins militaires, comme l'AK47 et le M16, et qui sont équipées d'un sélecteur de tir, pour lesquelles il est possible d'ajuster manuellement les modes de tir entre la position automatique et la position semi-automatique, devraient entrer dans la catégorie A des armes à feu, et devraient donc être interdites pour tout usage civil. Si elles sont transformées en armes à feu semi-automatiques, elles devraient relever du point 6 de*

la catégorie A. / Certaines armes à feu semi-automatiques peuvent être facilement transformées en armes à feu automatiques, ce qui fait peser une menace sur la sécurité.»

Depuis 2017, sont ainsi classées en catégorie A au niveau européen (ce qui implique en principe un régime d'interdiction) l'ensemble des armes semi-automatiques issues de la transformation d'armes automatiques.

L'article 9§6 de la directive (UE) 2021/555 permet toutefois aux États membres de continuer à autoriser les tireurs sportifs à acquérir et à détenir de telles armes, sous certaines conditions restrictives. C'est le choix initial qu'avait fait la France en 2018 (décret n°2018-542 du 29 juin 2018). Par le décret attaqué, elle a simplement renoncé à appliquer cette exception.

Le classement européen montre que la problématique ne doit pas être appréciée selon la possibilité pratique pour un simple détenteur démuné d'outillage spécialisé ainsi que de connaissances d'armurier, de procéder à la rétro-transformation. C'est l'existence même de telles armes sur le marché, ainsi que leur circulation, y compris dans les mains de détenteurs légalement autorisés, qui laisse la possibilité statistique de détournement de certaines d'entre elles.

Le décret attaqué a toutefois entendu ne pas prendre de mesure disproportionnée en permettant aux détenteurs d'armes automatiques transformées en armes à répétition manuelle ou à un coup, qui avaient acquis ces armes antérieurement au 1^{er} novembre 2021, de les conserver. En effet, la transformation nécessaire au retour à la répétition automatique est plus complexe pour ces armes, et le danger résultant de leur rétro-transformation est donc moindre.

En revanche, l'absence de délai laissé aux détenteurs d'armes semi-automatiques pour les transformer en armes à répétition manuelle ou à un coup procède de la volonté de restreindre, de manière générale, la circulation d'armes susceptibles d'être rétro-transformées, et de ne pas "ouvrir" un marché temporaire de la transformation de ces armes. L'objectif poursuivi par le pouvoir réglementaire est de mettre un terme au marché des armes transformées, compte tenu de leur dangerosité résultant de la possibilité de les rétro-transformer. Les derniers détenteurs d'armes transformées ne pouvant plus les céder à des tiers en raison de leur classement en catégorie A, elles ont vocation à disparaître totalement à terme. Admettre la transformation pour les détenteurs particuliers postérieurement au 1^{er} novembre 2021 aurait considérablement amoindri l'impact de cette mesure et l'atteinte de l'objectif général poursuivi de sécurité publique.

Enfin, on relèvera que la circonstance évoquée par les requérants, tenant à ce qu'il faudrait disposer d'un important outillage pour procéder à la rétro-transformation, ne convainc pas. Au contraire, elle démontre qu'il est bien possible de procéder à cette transformation, y compris en ayant recours à des professionnels.

Pour l'ensemble de ces motifs, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation sera écarté.

e) Sur le moyen tiré de la méconnaissance de la directive n°2017/853 du 17 mai 2017

Les requérants soutiennent que le décret en litige méconnaît les dispositions de la directive UE n° 2017/853 du 11 mai 2017 dès lors que cette dernière, si elle classe en catégorie A les armes à feu automatiques transformées en armes à feu semi-automatiques, laisse toutefois aux Etats membres l'opportunité de confirmer ou renouveler les autorisations pour ces armes légalement acquises et enregistrées avant le 13 juin 2017.

Toutefois, comme le soulignent les requérants eux-mêmes, ce n'est qu'une « possibilité » laissée par la directive aux Etats membres de faire perdurer les autorisations de détention d'armes précédemment délivrées. Le choix du pouvoir réglementaire de ne pas avoir fait usage de cette possibilité ne saurait constituer, par lui-même, un motif d'illégalité du décret contesté.

En tout état de cause, la directive ne fait pas obstacle à ce que les Etats membres imposent des

mesures plus rigoureuses dans leur droit interne. Vous avez ainsi jugé que « l'article 3 de la directive du Conseil du 18 juin 1991 autorise les Etats membres à prendre des dispositions plus strictes que celles qu'elle prévoit ; que, par suite, ni la circonstance que le décret donne de l'arme à feu une définition plus large que celle figurant dans la directive ni l'inclusion des "armes neutralisées" dans le champ d'application du décret ne constituent une méconnaissance de cette directive » (CE 19 juin 2015, n° 372588).

Le moyen, infondé, sera écarté.

f) Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime et de sécurité juridique

Les requérants soutiennent qu'en supprimant la dérogation prévue par le II de l'article 33 du décret du 29 juin 2018 et en obligeant les détenteurs d'armes à répétition automatique transformées en armes semi-automatiques à s'en dessaisir ou à les faire neutraliser, le pouvoir réglementaire a méconnu le principe de confiance légitime et de sécurité juridique. Selon les requérants, le pouvoir réglementaire n'a pas laissé aux détenteurs de ces armes le délai raisonnable leur permettant de procéder à leur transformation en armes à feu à répétition manuelle ou à un coup.

S'agissant du principe de confiance légitime, il n'est pas invocable en l'espèce dès lors que le décret contesté n'est pas pris pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne (CE 28 sept. 2016, n° 389283).

S'agissant du principe de sécurité juridique, il sera rappelé tout d'abord que, si nul n'a de droit acquis au maintien d'un règlement (CE 25 juin 1954, *Syndicat de la meunerie à seigle*, Lebon 379), il incombe toutefois à l'autorité investie du pouvoir réglementaire « d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi en particulier lorsque les règles nouvelles sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées » (CE ass. 24 mars 2006, *Société KPMG*, Lebon 154).

En l'espèce, l'objet du décret en litige du 29 octobre 2021 est bien de modifier les modalités de classement des armes et d'interdire, à l'avenir, sans dérogation possible, la détention d'armes à répétition automatique transformées en armes semi-automatiques.

Toutefois, cette nouvelle réglementation comporte bien des dispositions transitoires puisque les personnes auxquelles s'applique cette nouvelle interdiction de détention se voient accorder un délai d'un an pour se dessaisir ou faire neutraliser les armes en question (II de l'article 1^{er} du décret). En outre, il convient de rappeler que les détenteurs d'armes anciennement automatiques transformées en semi-automatiques bénéficiaient justement, sous l'empire des dispositions précédentes, d'une mesure transitoire à l'interdiction de détention de telles armes, édictée par le décret du 29 juin 2018. Il n'est donc pas sérieux d'affirmer que le principe de sécurité juridique serait méconnu alors justement que le pouvoir réglementaire laisse aux personnes, qui bénéficient d'une mesure transitoire depuis 3 ans, un nouveau délai d'un an pour se séparer de leurs armes ou les faire neutraliser.

Vous avez par exemple jugé, s'agissant de dispositions similaires mais comportant des mesures transitoires bien plus restreintes, « que nul n'a droit au maintien d'une réglementation ; qu'il est ainsi loisible au pouvoir réglementaire de définir à tout moment, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, des règles de détention d'armes plus strictes que celles qui résultaient de la réglementation antérieure ; que, compte tenu du délai de mise en conformité avec la nouvelle réglementation, fixé à six mois par le décret attaqué, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le principe de sécurité juridique aurait été méconnu » (CE 28 septembre 2016, *Limousin*, n° 389283).

Si le pouvoir réglementaire a ouvert une dérogation transitoire, s'agissant des armes en cause, en application du II de l'article 33 du décret du 29 juin 2018, il peut, pour des raisons d'ordre et de sécurité publics, revenir sur cette dérogation en laissant, comme il l'a fait, un délai d'un an aux intéressés pour se

mettre en conformité avec la nouvelle législation.

Il en résulte que le moyen sera écarté.

g) Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité

Les requérants soutiennent que le décret en litige méconnaîtrait le principe d'égalité dès lors qu'il traite différemment les détenteurs d'armes semi-automatiques selon que ces armes étaient, ou non, d'anciennes armes automatiques.

Ce moyen ne vous retiendra pas. En effet, « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes* » (v. par ex. CE 12 avr. 2022, *Fédération SUD éducation*, n° 452547).

Or, ainsi qu'il a été largement démontré, les détenteurs d'armes semi-automatiques selon que ces armes étaient, ou non, d'anciennes armes automatiques, sont dans des situations bien différentes dès lors que les armes anciennement automatiques peuvent le redevenir, ce qui n'est pas le cas pour les armes originellement semi-automatiques.

Ce moyen devra dès lors être écarté.

h) Sur le moyen tiré de l'atteinte au droit de propriété

Les requérants soutiennent qu'en obligeant les détenteurs d'armes à répétition automatique transformées en armes semi-automatiques à s'en dessaisir ou à les faire neutraliser, sans prévoir d'indemnisation des intéressés, le décret en litige porterait une atteinte illégale au droit de propriété.

En préambule on rappellera que, saisi de la conformité à la Constitution de la procédure de dessaisissement prévue à l'article L. 2336-5 du code de la défense, le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à l'objectif poursuivi de sécurité publique, il n'était pas porté au droit de propriété une atteinte d'une gravité telle qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit (Cons. Const. 17 janv. 2012, n° 2011-209 QPC).

Dans une affaire similaire, relative à la contestation du classement de pistolets à impulsion électrique, votre juridiction a considéré qu'en « *classant certains pistolets à impulsion électrique en raison de leur dangerosité en 4^{ème} catégorie, sans prévoir de procédure d'indemnisation spécifique pour les détenteurs de telles armes n'ayant pas obtenu l'autorisation de les conserver, le décret contesté n'a pas porté au droit de propriété garanti par les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale une atteinte disproportionnée aux buts poursuivis, compte tenu des exigences de l'ordre et de la sécurité publics qui s'imposent au pouvoir réglementaire* » (CE 15 févr. 2013, *Association de tireurs*, n° 351443).

De même, et dans une affaire encore plus proche du cas d'espèce, vous avez considéré qu'en prévoyant que « *les armes dont la détention n'est plus conforme à la réglementation doivent être restituées dans un délai de six mois, le décret attaqué n'a fait qu'énoncer la conséquence qui doit nécessairement être tirée du fait que la détention a cessé d'être régulière, sans que ce dessaisissement ne constitue, s'agissant d'un bien dont la détention est subordonnée au respect de la réglementation, ni une atteinte au droit de propriété garanti par les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales susceptible de faire l'objet d'une indemnisation, ni une mesure d'une gravité disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi* » (CE 28 sept. 2016, *Limousin*, n° 389283).

Ce raisonnement est en tous points transposable à l'espèce d'autant que sont en cause des matériels de guerre dont la détention par des particuliers induit un traitement différencié « *compte tenu des exigences de l'ordre et de la sécurité publics* » qui s'imposent au pouvoir réglementaire (CE 19 nov. 2007, *Réseau du sport de l'air*, n° 389708).

Par suite, ce moyen ne pourra qu'être écarté.

2. Sur les conclusions à fin d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, soit mise à la charge l'Etat qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

Les conclusions présentées par les requérants et tendant à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative seront donc rejetées.

La directrice des libertés publiques
et des affaires juridiques

Pascale Léglise