

11.035

**Message
relatif à l'approbation et à la mise en œuvre du
Protocole de l'ONU sur les armes à feu (projet I) et à la
modification de la loi sur les armes (projet II)**

du 25 mai 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté portant approbation et mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu (projet I) et un projet de modification de la loi sur les armes (projet II), en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 mai 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La présente révision porte approbation du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et autorisation du Conseil fédéral à faire acte d'adhésion à ce Protocole et à le transposer dans le droit national (projet I). Elle porte également mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU (projet II). Cette mise en œuvre ne requiert qu'une seule modification de loi: il s'agit de la prolongation, dans la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée, de la durée de conservation des données relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle. Une modification de la loi sur les armes est en outre proposée, dont la nécessité est apparue au cours de la mise en œuvre au niveau de l'ordonnance de deux développements de l'acquis de Schengen: le règlement FRONTEX et le règlement RABIT.

Le 15 novembre 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention) ainsi que deux Protocoles additionnels spécifiques, l'un contre la traite des personnes, l'autre contre le trafic de migrants. Ils sont entrés en vigueur le 26 novembre 2006 en Suisse, 30 jours après leur ratification.

Le 31 mai 2001, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté un troisième Protocole additionnel, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole de l'ONU sur les armes à feu). Ce Protocole s'inscrit dans la structure de la Convention et des Protocoles déjà existants. Il reprend les orientations de la Convention et les applique dans le domaine de la fabrication et du trafic illicites d'armes. Il vise, tout comme la Convention, à établir des normes minimales permettant d'harmoniser les codes juridiques des différents Etats afin de lutter plus efficacement contre la fabrication et le trafic illicites d'armes. Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu s'applique pour l'heure à 79 Etats. Parmi les Etats membres de l'Union européenne, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie l'ont ratifié; l'Espagne, la Lettonie, les Pays-Bas et la Roumanie y ont adhéré.

Le but du Protocole de l'ONU sur les armes à feu est de lutter de manière générale contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu et de leurs pièces, éléments et munitions. Les moyens préventifs comprennent le marquage individuel des armes à feu, la conservation des informations relatives à ces armes et, au besoin, des informations concernant leurs pièces, éléments et munitions; mais ils comprennent aussi l'établissement de mesures fiables de contrôle à l'exportation, à l'importation et lors du transit, le renforcement de la coopération et l'échange d'informations entre les Etats parties aux niveaux bilatéral, régional et international. Sur le plan prépressif, des améliorations sont attendues grâce à des dispositions pénales plus strictes, à la confiscation et, en règle générale, à la destruction des armes à feu, ou des pièces, éléments et munitions de ces armes, qui circulent illégalement sur le marché.

Le deuxième instrument international, l'Instrument de traçage de l'ONU, complète et précise le Protocole de l'ONU sur les armes à feu dans les domaines du marquage, de la conservation des informations et de la coopération transfrontalière. Il s'agit d'un rapport adopté par l'Assemblée générale de l'ONU qui engage les Etats membres sur le plan politique, mais n'est pas contraignant sur le plan juridique.

Les objectifs visés par la Convention et le Protocole de l'ONU sur les armes à feu concordent avec les intérêts et la position de la Suisse, qui a pris une part active à l'élaboration du Protocole.

La législation suisse en vigueur répond dans une large mesure aux exigences du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Il convient néanmoins de compléter la loi sur les armes (projet I) afin de préciser que l'Office central des armes de l'Office fédéral de la police (fedpol) est responsable du traitement des demandes de traçage en provenance de l'étranger et de celles que la Suisse adresse à l'étranger, et de fournir une base légale pour le fichier contenant les marquages. Par ailleurs, une nouvelle disposition doit indiquer que le fait d'enlever, de rendre méconnaissable, de modifier ou de compléter, sans y être autorisé, le marquage prescrit par l'art. 18a, des armes à feu, de leurs éléments essentiels ou de leurs accessoires est punissable. Lors de l'adhésion au Protocole, il est prévu d'apporter des réserves aux dispositions relatives au système d'autorisations pour l'introduction sur le territoire suisse, le transit en Suisse et l'exportation d'armes à feu. En effet, les prescriptions en la matière ne sont pas compatibles avec l'actuel système suisse d'autorisations. Les autres adaptations, notamment celles concernant l'obligation d'apposer une marque permettant d'identifier l'Etat dans lequel les armes à feu sont introduites, peuvent être apportées dans la législation d'exécution.

La mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU ne requiert qu'une seule modification au niveau de la loi; cette modification fait l'objet du projet II. La loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA; RS 510.91) est ainsi complétée par une disposition prévoyant que les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle seront désormais conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais il est de cinq ans seulement (délai de conservation subsidiaire). Les autres adaptations nécessaires à la mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU peuvent être intégrées dans la législation d'exécution.

Le projet II contient d'autres adaptations légales nécessaires indépendamment du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et de l'Instrument de traçage de l'ONU.

Il s'agit de modifications qu'il est apparu nécessaire d'apporter à la loi sur les armes lors de la mise en œuvre, au niveau de l'ordonnance, de deux développements de l'acquis de Schengen: le règlement FRONTEX et le règlement RABIT. En vertu de ces modifications, les collaborateurs d'autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières qui participent en Suisse, en compagnie de collaborateurs d'autorités suisses de surveillance des frontières, à des engagements opérationnels aux frontières extérieures de l'espace Schengen, ne seront pas tenus d'obtenir une

autorisation pour introduire des armes à feu et des munitions sur le territoire suisse; ils seront également dispensés de l'obligation de permis de port d'armes.

L'occasion est saisie de procéder à d'autres adaptations dont la nécessité est apparue au cours de la gestion quotidienne de certaines banques de données.

Le projet II contient également une correction d'une erreur de rédaction survenue dans le texte français lors de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Table des matières

Condensé	4218
1 Grandes lignes des projets	4223
1.1 Interventions parlementaires et travaux du groupe de travail interdépartemental «mise en œuvre SALW»	4223
1.2 Aperçu du contenu des projets	4224
1.3 Procédure de consultation	4225
2 Protocole de l'ONU sur les armes à feu	4226
2.1 Grandes lignes du Protocole	4226
2.1.1 Contexte	4226
2.1.2 Déroulement des négociations et résultats	4227
2.1.3 Mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu dans la directive européenne sur les armes	4228
2.1.4 Aperçu du contenu du Protocole	4228
2.2 Appréciation	4229
2.3 Commentaire des articles du Protocole	4230
2.4 Réserves et déclarations	4235
3 Instrument de traçage de l'ONU	4238
3.1 Grandes lignes de l'Instrument	4238
3.1.1 Contexte	4238
3.1.2 Aperçu du contenu de l'Instrument	4239
3.2 Appréciation	4240
3.3 Commentaire des articles de l'Instrument	4242
3.4 Pas de réserves ni de déclarations	4244
4 Autres adaptations légales nécessaires indépendamment du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et de l'Instrument de traçage de l'ONU	4245
5 Relation avec le droit en vigueur et modifications de lois nécessaires à la mise en œuvre	4246
5.1 Relation avec la loi sur les armes, la loi sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens	4246
5.1.1 Définitions	4247
5.1.2 Champ d'application	4250
5.1.3 Marquage	4251
5.1.4 Conservation des informations	4254
5.1.5 Autorisations d'exportation, d'importation et de transit	4259
5.1.6 Confiscation, saisie et disposition	4262
5.1.7 Dispositions pénales	4263
5.1.8 Echange d'informations et coopération en matière de traçage	4264
5.2 Les changements proposés	4266
5.2.1 Projet I	4266
5.2.2 Projet II	4267
5.3 Législation d'exécution et mise en œuvre	4268

5.4 Commentaire par article	4268
5.4.1 Projet I	4268
5.4.2 Projet II	4269
6 Conséquences	4272
6.1 Conséquences pour la Confédération	4272
6.1.1 Conséquences sur les finances	4272
6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	4272
6.1.3 Conséquences dans le domaine de l'informatique	4273
6.1.4 Effets pour les services de sécurité et de police étatiques	4273
6.2 Conséquences pour les cantons	4274
6.3 Conséquences économiques	4274
6.4 Conséquences pour l'industrie et les particuliers	4274
7 Programme de législation	4276
8 Aspects juridiques	4276
8.1 Relation avec le droit européen	4276
8.2 Constitutionnalité	4277
8.3 Forme de l'acte	4278
Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu (Projet I)	4279
Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée	4283
Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (Loi sur les armes, LArm) (Projet II)	4297

Message

1 Grandes lignes des projets

1.1 Interventions parlementaires et travaux du groupe de travail interdépartemental «mise en œuvre SALW»

Dans sa motion du 16 décembre 2004 (04.3735)¹, le conseiller national Boris Banga a demandé au Conseil fédéral de ratifier la Convention européenne du Conseil de l'Europe sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par les particuliers (Convention sur les armes à feu du Conseil de l'Europe) et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée² (*Protocole de l'ONU sur les armes à feu*)³. Le 11 mars 2005, le Conseil fédéral a répondu qu'indépendamment du fort engagement de la Suisse dans ces domaines, d'autres questions devaient préalablement être réglées. Le motionnaire ayant quitté le conseil, l'intervention a été classée le 6 décembre 2007.

Le 1^{er} mars 2006, dans sa réponse à l'interpellation Banga du 14 décembre 2005 (05.3803)⁴, qui fait référence à la motion précitée, le Conseil fédéral a indiqué qu'il chargerait un groupe de travail interdépartemental d'étudier les questions relatives, d'une part, à l'application de l'Instrument de l'ONU permettant l'identification et le traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites (*Instrument de traçage de l'ONU*)⁵ et, d'autre part, à la ratification, par la Suisse, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de la Convention sur les armes à feu du Conseil de l'Europe; ce groupe de travail, a-t-il ajouté, serait chargé également d'élaborer des propositions quant à la suite des travaux.

Le groupe de travail «mise en œuvre SALW»⁶ a présenté son rapport en décembre 2007, dans lequel il a recommandé la mise en œuvre du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport lors de sa séance du 27 février 2008 et a décidé de transposer dans le droit suisse les obligations découlant de l'*Instrument de traçage de l'ONU*. En revanche, il a indiqué qu'il déciderait à une date ultérieure de la mise en œuvre du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*⁷.

1 04.3735; Armes à feu détenues par des particuliers. Ratification de la Convention européenne et du Protocole de l'ONU.

2 RS 0.311.54

3 Résolution A/RES/55/255 du 31 mai 2001, adoptée à la 55^e session de l'Assemblée générale de l'ONU.

4 05.3803; Armes légères et de petit calibre. Mesures d'application.

5 Connue également sous le nom d'«instrument Thalmann»; voir le rapport A/60/88 du groupe de travail Thalmann, suivi en annexe de l'Instrument de traçage de l'ONU.

6 Sous-comité du groupe de travail interdépartemental sur les armes de petit calibre (*small arms and light weapons*, SALW), dirigé par le SECO, auquel ont participé des représentants de fedpol, du DFAE, du DFF et du DDPS.

7 Communiqué de presse du 27 février 2008 publié par le SECO.

La motion Allemann (07.3888)⁸, qui prend appui sur la réponse à l'interpellation Banga (05.3803), demande au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres les adaptations juridiques nécessaires. Dans sa réponse du 14 mars 2008, le Conseil fédéral a indiqué qu'il fallait s'abstenir de signer et de ratifier la Convention sur les armes à feu du Conseil de l'Europe du fait du manque d'actualité et du faible nombre d'Etats parties. Il a en outre précisé qu'il approuvait l'orientation de la motion, mais qu'il proposait de la rejeter. Conformément à cette demande, le Conseil national a rejeté la motion le 7 septembre 2009.

Le 30 mai 2008, les membres de la Commission armes et munitions⁹ ont été priés, dans le cadre d'une audition, de prendre position sur la mise en œuvre du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, en particulier sur les conséquences et les frais probables. Leurs remarques ont été majoritairement positives. Ils ont approuvé l'orientation du projet, notamment parce que le contenu du Protocole avait déjà été largement repris dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen¹⁰. En outre, ils ont donné un avis favorable sur l'extension des normes pénales relatives à l'obligation de marquage. En revanche, les autorités d'exécution ont émis la crainte que le traitement des demandes de traçage n'entraîne des charges supplémentaires en termes de finances et de personnel. Par ailleurs, le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'ayant pas été signé et ratifié par tous les Etats, des doutes ont été émis quant à l'efficacité de la traçabilité. Après que les autorités d'exécution eurent accepté la signature du Protocole, le Conseil fédéral se déclara favorable à la mise en œuvre du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*¹¹.

1.2 Aperçu du contenu des projets

Le message traite de deux projets:

Projet I

Le projet I porte approbation du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, autorisation du Conseil fédéral à faire acte d'adhésion au Protocole et transposition de ce protocole dans le droit national. Le projet I est sujet au référendum en matière de traités internationaux.

Le contenu de l'*Instrument de traçage de l'ONU* se fonde sur le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et le complète dans les domaines du marquage, de la conservation des informations et de la coopération. Les modifications de la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)¹² prévues dans le projet I répondent partiellement aux exigences de l'*Instrument de traçage de l'ONU*.

⁸ 07.3888; Ratification du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et mise en œuvre de l'instrument Thalmann, déposée le 21 décembre 2007.

⁹ Commission chargée de l'application de la législation sur les armes et composée de représentants des cantons et de la Confédération.

¹⁰ Cf. ci-après, ch. 2.1.3.

¹¹ Heure des questions du 29 septembre 2008: réponse à la question Allemann 08.5353 relative à la signature du Protocole de l'ONU sur les armes à feu.

¹² RS 514.54

Projet II

Le projet II contient d'abord une modification de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information militaires (LSIA)¹³. En application de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, cette loi est complétée par une disposition prévoyant que les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle seront désormais conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette même loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais il est de cinq ans seulement (délai de conservation subsidiaire). Pour le reste, la mise en œuvre de l'*Instrument de traçage de l'ONU* peut avoir lieu au niveau de l'ordonnance. Le projet II est sujet au référendum.

Le projet II contient également d'autres adaptations légales indépendantes du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de l'*Instrument de traçage de l'ONU* (cf. ch. 5.1.9). La nécessité de ces adaptations est apparue au cours de la mise en œuvre au niveau de l'ordonnance de deux développements de l'acquis de Schengen: le règlement FRONTEX et le règlement RABIT.

Le projet II corrige encore une erreur de rédaction survenue dans le texte français lors de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Rapport entre le projet I et le projet II

L'*Instrument de traçage de l'ONU* représente une demande de régulation émise par les milieux politiques, non contraignante sur le plan du droit international. En l'adoptant, la Suisse, membre de l'ONU, est tenue par l'Assemblée générale de l'ONU (non pas sur le plan juridique, mais sur le plan politique) de reprendre de manière autonome les dispositions correspondantes dans son droit national, c'est-à-dire d'adopter, s'il n'en existe pas, les lois, règlements et procédures administratives nécessaires pour assurer l'application effective de l'*Instrument de traçage de l'ONU* (ch. 24 *Instrument de traçage de l'ONU*).

L'*Instrument de traçage de l'ONU* peut être mis en œuvre indépendamment du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*; mais étant donné les liens étroits entre les deux instruments internationaux, sa mise en œuvre serait rendue plus difficile si l'acte d'adhésion au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'était pas approuvé. S'il ne l'était pas, l'*Instrument de traçage de l'ONU* nécessiterait l'adaptation d'une loi, la LSIA, et pourrait pour le reste être mis en œuvre dans la législation d'exécution.

L'occasion est saisie de procéder à d'autres adaptations dont la nécessité est apparue au cours de la gestion quotidienne de certaines banques de données.

1.3 Procédure de consultation

Le 12 mai 2010, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'approbation et à la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu (projet I) ainsi qu'à la modification de la loi sur les armes (projet II). Cette procédure a duré jusqu'au 2 septembre 2010 et le DFJP a reçu 42 prises de position.

¹³ RS 510.91

Tous les cantons et tous les partis politiques, à l'exception de l'UDC, qui émet une opposition de principe contre une révision supplémentaire, ainsi que la grande majorité des milieux intéressés ont approuvé le principe des deux projets mis en consultation; la plupart d'entre eux ont également salué ces projets.

Les participants ont formulés des remarques de nature diverse, sauf en ce qui concerne l'augmentation des demandes de traçage que les cantons auront à traiter, augmentation relevée par plusieurs d'entre eux. Les participants à la consultation considèrent l'ampleur de cette tâche supplémentaire comme moindre et pouvant être absorbée par leurs effectifs actuels. Cette question sera examinée au ch. 6.2. Les autres points soulevés portent sur des aspects spécifiques; ils seront traités aux chiffres pertinents.

2 Protocole de l'ONU sur les armes à feu

2.1 Grandes lignes du Protocole

2.1.1 Contexte

Le 15 novembre 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹⁴ (ci-après Convention) ainsi que deux Protocoles additionnels: l'un visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (ci-après Protocole contre la traite des personnes)¹⁵, l'autre visant à lutter contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (ci-après Protocole contre le trafic de migrants)¹⁶. Un troisième Protocole, le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, a été adopté le 31 mai 2001. Le projet I porte sur l'approbation de ce dernier, ainsi que sur son adhésion et sa mise en œuvre.

La Convention est entrée en vigueur le 29 septembre 2003 pour les Etats parties, le Protocole contre la traite des personnes le 25 décembre 2003, le Protocole contre le trafic de migrants le 28 janvier 2004 et le Protocole sur les armes à feu le 3 juillet 2005. En date du 20 octobre 2009, la Convention avait été signée par 147 Etats et ratifiée par 150 Etats.

Pour la Suisse, la Convention et les Protocoles contre la traite des personnes et contre le trafic de migrants sont entrés en vigueur le 26 novembre 2006, 30 jours après la remise des instruments suisses de ratification.

La Convention et ses trois Protocoles additionnels ont pour but d'établir des normes nationales minimales (prescriptions et mesures) permettant aux Etats parties de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée. Ils visent ainsi à harmoniser les codes juridiques des différents Etats. Il s'agit d'un important développement du droit pénal international qui crée une base pour mettre en place des mesures internationales communes contre la criminalité organisée. Avant la création de la Convention, il n'existait aucun instrument de portée mondiale qui regroupait dans un seul acte toutes les mesures de prévention et de lutte contre la criminalité transnationale organisée.

¹⁴ RS 0.311.54

¹⁵ RS 0.311.542

¹⁶ RS 0.311.541

Les buts visés par la Convention concordent avec les intérêts de la Suisse. La délégation suisse a pris une part active à l'élaboration de la Convention et de ses trois Protocoles additionnels. Elle a soumis diverses propositions et s'est engagée, d'une part, à garantir des peines sévères envers les organisations criminelles et les actes de blanchiment d'argent et, d'autre part, à intensifier la coopération entre les Etats parties dans le cadre des trois Protocoles additionnels.

L'art. 37 de la Convention règle la relation de la Convention avec les Protocoles. Ainsi, pour devenir partie à un Protocole (additionnel), un Etat ou une organisation régionale d'intégration économique doit déjà être partie à la Convention. Les Protocoles sont interprétés conjointement avec la Convention et selon leurs objets respectifs.

2.1.2 Déroutement des négociations et résultats

La Suisse a participé activement aux travaux préparatoires de la Convention et des Protocoles. Elle a pris position sur les notions de «trafic illicite» et de «pièces et éléments» d'armes à feu et a donné son avis sur l'échange d'informations et les questions de confidentialité. Elle a fait une proposition concernant l'enregistrement ou l'autorisation des armuriers (qui n'a pas été retenue). Elle a veillé à ce que les obligations en matière de conservation des informations et de marquage soient proportionnées. Pour les obligations relatives au marquage, elle s'est en outre engagée en faveur de la mise en place d'une réglementation internationale compatible entre les Etats¹⁷.

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, troisième Protocole additionnel, s'inscrit dans la structure de la Convention et des Protocoles déjà existants. Il reprend les orientations de la Convention et les applique pour prévenir le trafic illicite d'armes. Il a été adopté le 31 mai 2001 par l'Assemblée générale de l'ONU et soumis pour signature 30 jours plus tard.

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* a été signé par 51 Etats et par la Communauté européenne (CE). Fin octobre 2009, 30 Etats l'avaient ratifié, 48 Etats y avaient adhéré et un pays est devenu Etat signataire suite à une déclaration ultérieure. Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* s'applique donc actuellement à 79 Etats. Parmi les Etats membres de l'UE, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ont ratifié le Protocole; l'Espagne, la Lettonie, les Pays-Bas et la Roumanie y ont adhéré. Parmi les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, seuls la Chine et le Royaume-Uni l'ont signé, mais aucun des deux Etats ne l'a ratifié à ce jour.

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* pouvait être signé jusqu'au 12 décembre 2002. Depuis cette date, les Etats peuvent y adhérer. La Suisse ne l'a pas signé et ne peut donc pas devenir Etat partie par le biais de la ratification, mais en y adhérant.

¹⁷ Rapport de l'ONU relatif aux travaux préparatoires des négociations en vue de l'élaboration de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html>.

2.1.3 **Mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu dans la directive européenne sur les armes**

Le 16 janvier 2002, la Commission européenne a signé le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* au nom de la CE.

L'adhésion de la CE au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* a nécessité des modifications de la directive européenne sur les armes¹⁸. Au terme de délibérations menées durant les années 2006 à 2008, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive (modifiée) 2008/51/CE¹⁹ le 21 mai 2008. Cette dernière reprend de nombreuses prescriptions figurant dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, mais pas toutes. Elle a été notifiée à la Suisse le 30 mai 2008 comme 56^e développement de l'acquis de Schengen depuis la signature de l'Accord d'association à Schengen²⁰ (AAS). Dans le cadre de l'AAS, la Suisse s'est engagée à reprendre, en principe, les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, al. 3, et 7, AAS). En général, elle a deux ans pour transposer ces développements dans le droit national à compter de la date de la notification de l'acte par l'UE²¹.

Le 13 mai 2009, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE sur la reprise de la directive 51/2008/CE modifiant la directive européenne sur les armes (affaire 09.044). Les modifications qui en découlent sont entrées en vigueur le 28 juillet 2010²².

2.1.4 **Aperçu du contenu du Protocole**

Le but du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est de prévenir, de réprimer et d'éliminer la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, ainsi que de leurs pièces, éléments et munitions. Parmi les moyens préventifs, on compte non seulement le marquage individuel des armes à feu, la conservation des informations relatives à ces armes ainsi que, si nécessaire, des informations concernant leurs pièces, éléments et munitions. Le Protocole vise également à établir des mesures fiables de contrôle à l'exportation, à l'importation et lors du transit des armes, et à renforcer la coopération et l'échange d'informations entre les Etats parties aux niveaux bilatéral, régional et international. Sur le plan répressif, des améliorations sont attendues grâce à des dispositions pénales plus strictes, la confiscation et, en règle générale, la destruction des armes à feu, ou des pièces, éléments et munitions de ces armes, qui circulent illégalement sur le marché.

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* ne s'applique pas uniquement aux armes à feu (sauf en ce qui concerne le marquage); il s'applique aussi à leurs pièces, élé-

¹⁸ Directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JO L 256 du 13.9.1991, p. 51.

¹⁹ Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JO L 179 du 8.7.2008, p. 5.

²⁰ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (RS **0.362.31**).

²¹ En vertu de l'art. 2, ch. 1, de la directive 2008/51/CE, la Suisse avait jusqu'au 28 juillet 2010 pour les transposer dans son droit national.

²² FF **2009** 7965, RO **2010** 2823 et 2899

ments, munitions et éléments de munitions. Les prescriptions relatives à la conservation des informations sur les pièces et les éléments d'armes à feu, ainsi que sur les munitions et les éléments de munitions, ne s'appliquent que «lorsqu'il y a lieu et si possible».

Le Protocole ne s'applique pas aux transactions entre Etats ou aux transferts d'Etat dans les cas où son application porterait atteinte au droit d'un Etat partie de prendre, dans l'intérêt de la sécurité nationale, des mesures compatibles avec la Charte des Nations Unies (art. 4).

2.2 **Appréciation**

La Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée²³, ainsi que les deux Protocoles additionnels contre la traite des personnes et le trafic de migrants. La délégation suisse a pris une part active à l'élaboration de la Convention et des trois Protocoles additionnels. Sur le plan de la politique extérieure, l'adhésion au troisième Protocole correspond à la position adoptée par la Suisse jusqu'à présent en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée.

Quelques fabricants et exportateurs d'armes sont établis en Suisse. Il est donc dans l'intérêt de notre pays d'empêcher la propagation illégale d'armes à feu. La reprise du troisième Protocole présente divers avantages: renforcement de l'échange transfrontalier d'informations et de la coopération internationale, avec une imbrication encore plus forte de la Suisse dans le réseau des Etats qui entendent lutter contre le trafic illicite d'armes.

Si la Suisse adhère au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, divers domaines de la législation suisse seront concernés : marquage des importations, durée de conservation des documents, coopération avec les Etats de transit, dispositions pénales et, de manière générale, coopération internationale. La procédure du document de suivi avec les Etats Schengen²⁴ introduite dans le cadre de la reprise de la directive européenne sur les armes va déjà dans le sens d'une coopération transfrontalière renforcée bien qu'elle ne concerne, comparativement, que peu d'Etats. Les normes pénales devront être complétées pour couvrir les cas dans lesquels des armes ne sont pas marquées conformément aux prescriptions. Les milieux commerciaux seront concernés par les mesures de mise en œuvre (marquage, recherche d'informations servant de base, par ex., à l'échange d'informations entre les Etats), ainsi que les services étatiques (recherche et échange d'informations).

Les nouvelles dispositions devant être reprises ne semblent pas trop restrictives. Il est souhaitable que la Suisse adhère au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* si elle entend lutter efficacement, au niveau international, contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu et maintenir la crédibilité et la cohérence de sa politique étrangère dans ce domaine. Les autorités d'exécution se sont aussi exprimées dans ce sens lors de l'audition menée auprès de la Commission armes et munitions concernant la suite à donner au projet.

²³ RS 0.311.54

²⁴ Les Etats Schengen sont des Etats liés par l'un des accords d'association à Schengen. Ce sont les 27 Etats membres de l'Union européenne, plus l'Islande, la Norvège, la Suisse et la Principauté de Liechtenstein (date d'adhésion non fixée).

2.3

Commentaire des articles du Protocole

Les articles du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* qui entraînent des adaptations au sens du projet I sont commentés ci-après. Leur relation avec le droit en vigueur est présentée au ch. 5.

Art. 1 Relation avec la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* complète la Convention et est interprété conjointement avec celle-ci (art. 37, al. 1 et 4, de la Convention et art. 1 du Protocole). Les dispositions de la Convention s'appliquent par analogie au Protocole, sauf disposition contraire dudit Protocole. Cela signifie par exemple que les dispositions de la Convention relative à l'entraide judiciaire et à l'extradition s'appliquent en relation avec les dispositions pénales du Protocole.

Art. 2 Objet

La Convention vise à prévenir et à lutter contre la criminalité transnationale organisée; elle est complétée par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Ce dernier a pour objet de promouvoir, de faciliter et de renforcer la coopération entre les Etats parties en vue de prévenir, de combattre et d'éradiquer la fabrication et le trafic illicites des armes à feu et de leurs pièces, éléments et munitions.

Art. 3 Terminologie

L'expression «arme à feu» désigne toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin, à l'exclusion des armes à feu anciennes ou de leurs répliques. Les armes à feu anciennes et leurs répliques sont définies conformément au droit interne. Cependant, les armes à feu anciennes n'incluent en aucun cas les armes à feu fabriquées après 1899.

L'expression «pièces et éléments» désigne tout élément ou élément de remplacement spécifiquement conçu pour une arme à feu et indispensable à son fonctionnement. En font partie notamment le canon, la carcasse ou la boîte de culasse, la glissière ou le barillet, la culasse mobile ou le bloc de culasse, ainsi que le silencieux (ou tout élément transformé à cette fin).

Le terme «munitions» désigne l'ensemble de la cartouche ou ses éléments, y compris les étuis, les amorces, la poudre propulsive, les balles ou les projectiles, utilisés dans une arme à feu, sous réserve que lesdits éléments soient eux-mêmes soumis à autorisation.

L'expression «fabrication illicite» désigne trois infractions, à savoir la fabrication ou l'assemblage d'armes à feu:

1. à partir de pièces et d'éléments ayant fait l'objet d'un trafic illicite,
2. sans la patente de commerce d'armes, ou
3. sans y apporter le marquage prescrit.

L'expression «trafic illicite» désigne deux infractions, à savoir l'importation, l'exportation, le transfert, la livraison, l'acquisition, la vente ou le transport transfrontalier d'armes à feu ou de leurs pièces, éléments et munitions:

1. si l'un des Etats parties concernés ne l'autorise pas, ou
2. si les armes à feu ne sont pas marquées conformément aux prescriptions en la matière.

Le terme «traçage» (le développement de l'acquis de Schengen²⁵ parle de «traçabilité») désigne le suivi systématique du parcours des armes à feu et, si possible, de leurs pièces, éléments et munitions depuis le fabricant jusqu'à l'acheteur en vue d'aider les autorités compétentes des Etats parties à déceler et analyser la fabrication et le trafic illicites et à mener des enquêtes.

Art. 4 Champ d'application

Le Protocole vise, sauf disposition contraire, à prévenir, à combattre et à éliminer la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et à soutenir les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions établies conformément à l'art. 5 du Protocole.

En vertu des objectifs de la Convention et de l'art. 4, ch. 1, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, les infractions semblent devoir être «de nature transnationale» et impliquer «un groupe criminel organisé» pour pouvoir être poursuivies conformément à l'art. 5 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Or ces deux éléments constitutifs ne sont exigés, dans la Convention comme dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, que lorsqu'ils sont cités expressément dans certaines dispositions. Ce n'est pas le cas dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* (sauf à l'art. 4)²⁶. A l'art. 5, en particulier, le Protocole ne fait pas expressément mention de la «nature transnationale» de l'infraction ni de l'implication d'un «groupe criminel organisé».

Le Protocole ne s'applique pas aux transactions entre Etats (au sens d'Etat souverain, et non pas de sujet soumis au droit civil) ou aux transferts d'Etat dans les cas où son application porterait atteinte au droit d'un Etat partie de prendre, dans l'intérêt de la sécurité nationale, des mesures compatibles avec la Charte des Nations Unies.

Art. 5 Incrimination

Le droit national doit conférer le caractère d'infraction pénale à la fabrication et au trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions qui ont été commis intentionnellement. Les notions de fabrication et de trafic illicites sont définies respectivement à l'art. 3, let. d, et à l'art. 3, let. e, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* (cf. ci-dessus commentaire de l'art. 3).

²⁵ FF 2009 7981

²⁶ Guide législatif pour l'application du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, notes 21 et 174; disponible à l'adresse: http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html#_Legislative_guide_for_3.

Sont en outre punissables la falsification, l'effacement, l'enlèvement ou l'altération de manière illégale de la (des) marque(s) que doit porter une arme à feu. Les dispositions réglementant le non-respect de l'obligation de marquage s'appliquent uniquement aux armes à feu, qui sont les seules à être soumises à l'obligation de marquage selon le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*.

Sous réserve des concepts fondamentaux des systèmes juridiques nationaux, est également punissable le fait de tenter de commettre, «de diriger, de faciliter, d'encourager ou de favoriser au moyen d'une aide ou de conseils» l'une des infractions précitées. La punissabilité et la poursuite des infractions sont régies par les dispositions générales en la matière de la Convention, qui est entrée en vigueur en Suisse le 26 novembre 2006²⁷. Ces dispositions, notamment celles relatives à la responsabilité des personnes morales, à la poursuite pénale, au jugement et aux sanctions, à la confiscation et saisie, à la disposition du produit du crime ou des biens confisqués, à la compétence, à l'extradition et l'entraide judiciaire, à la protection des témoins et la protection aux victimes (art. 6, 10 à 16, 18, 20, 23 à 27, 29, 30 et 34) sont également en relation avec l'incrimination prévue par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*.

Art. 6 Confiscation, saisie et disposition

Les art. 12 à 14 de la Convention règlent de manière générale la confiscation, la saisie, ainsi que la disposition des biens confisqués, et proposent en priorité leur vente, tandis que le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, en sa qualité de «lex specialis», prévoit en principe la destruction des biens confisqués.

Les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions ayant fait l'objet d'une fabrication ou d'un trafic illicites doivent être confisqués. Pour empêcher qu'ils ne soient mis en circulation illégalement, ces biens sont saisis et détruits ou il en est disposé d'une autre manière, à condition que ces armes aient été marquées et que les méthodes de disposition desdites armes et des munitions aient été enregistrées.

Art. 7 Conservation des informations

Les informations sur les armes à feu doivent être conservées pendant au moins dix ans. Sont concernées les informations nécessaires pour assurer le traçage et l'identification (certaine) des armes à feu qui font l'objet d'une fabrication ou d'un trafic illicites ainsi que pour prévenir et détecter ces activités. La conservation des informations sur les pièces, éléments et munitions est également recommandée «lorsqu'il y a lieu et si possible».

Les informations minimales devant être conservées sont les éléments de marquage inscrits sur les armes à feu au sens de l'art. 8 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, à savoir soit le nom du fabricant, le pays ou le lieu de fabrication et le numéro de série, soit tout autre marquage d'usage facile comportant des symboles géométriques simples combinés à un code numérique ou alphanumérique, ainsi que la marque de l'importateur («pays importateur»). Le but est de conserver les informations sur les armes à feu. Il est également possible de conserver d'autres informations, comme le type d'arme à feu, le modèle, le calibre, la longueur du canon et la taille du magasin.

²⁷ RS 0.311.54

Dans le cas de transactions transfrontalières, les informations à conserver comprennent en outre les dates de délivrance et d'expiration des licences ou autorisations voulues, le pays d'exportation, le pays d'importation, les pays de transit, le cas échéant, et le destinataire final ainsi que la description et la quantité des articles. Dans ce contexte, le destinataire final de l'arme à feu peut être une personne qui n'est pas directement impliquée dans la transaction.

Comme mentionné à la fin du commentaire de l'art. 6 (Confiscation, saisie et disposition), les informations concernant les autres méthodes de mise à disposition des armes à feu doivent aussi être conservées.

Art. 8 Marquage des armes à feu

Les différentes pièces des armes à feu, leurs éléments et munitions ne sont pas soumis à l'obligation de marquage. Les armes à feu assemblées doivent en revanche être marquées. Les règles ci-après s'appliquent aux fins de l'identification et du traçage des armes à feu.

- Les Etats sont libres de choisir la méthode de marquage qu'ils utilisent (estampillage, gravure, laser, etc.).
- Lors de leur fabrication, les armes à feu doivent recevoir soit un marquage unique indiquant le nom du fabricant, le pays ou le lieu de fabrication et le numéro de série, soit tout autre marquage unique et d'usage facile comportant des symboles géométriques simples combinés à un code numérique ou alphanumérique, permettant d'identifier le pays de fabrication.
- Lors de leur importation, les armes à feu doivent recevoir un marquage approprié simple, permettant d'identifier le pays importateur et, si possible, l'année d'importation, ainsi qu'une marque unique si l'arme à feu ne porte pas une telle marque. Ces conditions n'ont pas à être appliquées aux importations temporaires d'armes à feu à des fins licites vérifiables.
- Ces marquages à l'importation permettent de tracer aussi les armes pour lesquelles des maillons manquent à la chaîne de traçabilité au sens de l'art. 7 du Protocole, ce qui est souvent le cas des armes anciennes.
- Enfin, au moment du transfert d'une arme à feu des stocks de l'Etat en vue d'un usage civil permanent, elle doit porter un marquage approprié unique permettant d'identifier le pays de transfert. Cette norme a été introduite car des manquements survenus dans le passé dans la gestion des stocks d'armes des Etats ont entraîné l'envoi d'armes dans des régions en conflit ou leur infiltration sur le marché noir.

Art. 9 Neutralisation des armes à feu

Les Etats parties qui, dans leur droit interne, ne considèrent pas une arme à feu neutralisée comme une arme à feu prennent les mesures nécessaires pour empêcher la réactivation illicite des armes à feu neutralisées.

Toutes les parties essentielles doivent être rendues définitivement inutilisables afin qu'il ne soit pas possible de les réactiver. Les autorités doivent pouvoir vérifier les mesures de neutralisation mises en œuvre. Elles doivent délivrer un certificat ou un

document attestant la neutralisation de l'arme à feu, ou appliquer sur l'arme à feu une marque clairement visible indiquant que l'arme est définitivement inutilisable.

Art. 10 et 11 Obligations générales concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit – Mesures de sécurité et de prévention

Les Etats parties sont tenus d'établir ou de maintenir un système efficace de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit pour les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions. Il s'agit, d'une part, de rechercher des informations détaillées avant d'octroyer une licence ou une autorisation (par exemple consulter les informations importantes, demander les déclarations d'approbation, vérifier les données obligatoires figurant sur les autorisations et sur la documentation qui les accompagne et vérifier l'authenticité des principaux documents) et, d'autre part, grâce à des mesures de sécurité et de prévention, de prévenir dans la mesure du possible les vols, pertes ou détournements d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

En vertu de l'art. 10, les Etats parties sont tenus:

- de vérifier, avant de délivrer des autorisations d'exportation, que les Etats importateurs ont délivré des licences ou autorisations d'importation (ch. 2, let. a);
- de vérifier, avant de délivrer des autorisations d'exportation, que tous les Etats de transit ont notifié par écrit, avant l'envoi, qu'ils ne s'opposent pas au transit; les accords ou arrangements en faveur des Etats sans littoral demeurent réservés (ch. 2, let. b);
- d'inscrire dans la licence ou l'autorisation d'exportation et d'importation et la documentation qui l'accompagne des informations qui, au minimum, incluent le lieu et la date de délivrance, la date d'expiration, le pays d'exportation, le pays d'importation, le destinataire final, la désignation des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et leur quantité et, en cas de transit, tous les pays de transit (ch. 3, 1^{re} phrase);
- de fournir à l'avance aux Etats de transit les informations figurant dans la licence d'importation (ch. 3, 2^e phrase);
- d'informer l'Etat partie exportateur, sur sa demande, de la réception des envois d'armes à feu, de leurs pièces et éléments ou de munitions;
- de faire en sorte que les procédures d'octroi de licences ou d'autorisations soient sûres et que l'authenticité des licences ou autorisations puisse être vérifiée ou validée.

Des exceptions peuvent être prévues pour l'importation et l'exportation temporaires et pour le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à des fins légales vérifiables telles que la chasse, le tir sportif, l'expertise, l'exposition ou la réparation.

Les Etats de transit doivent être associés à la coopération internationale afin de pouvoir établir une traçabilité des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions qui disparaissent durant le transport.

Art. 12 et 13 Information et coopération

L'un des principaux objectifs du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est d'encourager l'échange d'informations entre les Etats en vue de tracer les armes à feu. A cet effet, le Protocole désigne les informations devant être échangées et les principales modalités de l'échange et invite les Etats à coopérer. Pour cela, les Etats doivent créer des points de contact et les faire connaître au niveau international. Ils doivent échanger des informations concernant les personnes impliquées dans les transferts (fabricants, négociants, importateurs, exportateurs, transporteurs) et les groupes criminels organisés, leurs moyens et méthodes (par ex. moyens de dissimulation), les itinéraires empruntés, ainsi que leurs expériences sur le plan législatif et les méthodes et mesures mis en œuvre par l'Etat à des fins préventives et répressives.

Art. 14 et 15 Formation et assistance technique – Courtiers et courtage

Le Protocole encourage les Etats parties à coopérer entre eux ou avec des organisations internationales compétentes pour recevoir, sur demande, la formation ainsi que l'assistance technique, économique et matérielle nécessaires pour renforcer leurs capacités à atteindre les objectifs du Protocole.

Il est demandé aux Etats parties de vérifier s'il est opportun de mettre en place un système permettant d'indiquer, d'enregistrer, d'autoriser et d'échanger des informations sur les courtiers participant aux transactions. La mise en œuvre est facultative.

Art. 16 Règlement des différends

Les obligations formelles, notamment concernant la procédure en vue de régler les différends, sont inscrites dans les dispositions finales du Protocole. En vertu de l'art. 16, les Etats parties s'efforcent de régler les différends concernant l'interprétation ou l'application du Protocole par voie de négociation. Si le différend ne peut être réglé, il est soumis à l'arbitrage et, si ce moyen n'aboutit pas à un accord, le différend peut être soumis à la Cour internationale de Justice.

Art. 17 à 21 Dispositions organisationnelles

Les art. 17 à 21 du Protocole règlent les questions liées à sa signature, à sa ratification, à son acceptation, à son approbation, à son adhésion, à son entrée en vigueur, à son amendement, à sa dénonciation, à son dépositaire et aux langues.

2.4 Réserves et déclarations

En vertu de l'art. 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités²⁸, un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins que la réserve ne soit interdite par le traité (let. a) ou que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question (let. b), peuvent être faites. La réserve doit, dans ce contexte, être compatible avec l'objet et le but du traité (let. c).

²⁸ Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111).

La Convention et le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* invoquent la possibilité d'émettre des réserves uniquement pour le règlement des différends (art. 35 de la Convention et art. 16 du Protocole). Cela dit, la possibilité d'émettre d'autres réserves n'est pas exclue.

Sur les 79 actuels Etats parties au Protocole, 16 ont émis une réserve. 11 de ces réserves concernent les moyens de règlement des différends; les autres portent sur le champ d'application territorial et/ou sur des situations de conflits armés.

La possibilité prévue à l'art. 16 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* de soumettre, en dernier recours, les différends à la Cour internationale de Justice ne pose pas de problème à la Suisse, qui reconnaît déjà la compétence de la Cour internationale de Justice en la matière²⁹. Ainsi, en émettant une réserve, la Suisse n'enfreindrait pas l'art. 19, let. a et b, de la Convention de Vienne.

En ce qui concerne les «obligations générales concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit» figurant à l'art. 10 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, la Suisse dispose d'un système efficace de licences et d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit pour les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions, qui répond dans une large mesure aux exigences visées à l'art. 10 du Protocole.

Ainsi, une autorisation d'exportation n'est délivrée que si l'Etat importateur dispose d'une autorisation d'importation. A l'exception des informations relatives aux pays de transit, les informations figurant sur les autorisations et sur les documents les accompagnant relatives à la durée de validité de l'autorisation, à la description de la marchandise, au pays d'exportation, au pays d'importation et au destinataire final répondent aux prescriptions visées à l'art. 10 du Protocole. Les services compétents peuvent fournir des informations sur la réception des envois vers la Suisse, garantir la fiabilité des procédures et valider l'authenticité des autorisations.

En revanche, l'exigence prévue à l'art. 10, ch. 2, let. b, du Protocole, selon laquelle les Etats de transit doivent notifier par écrit qu'ils ne s'opposent pas au transit avant qu'une autorisation d'importation ou d'exportation ne soit octroyée, est inapplicable. En effet, grâce aux ordinateurs et aux satellites, une extrême rapidité sous-tend aujourd'hui le transport des marchandises et les entreprises de transport peuvent en tout temps fixer ou modifier de manière ad hoc les itinéraires empruntés, par exemple en cas d'interruption dans la filière d'approvisionnement établie initialement. Il n'est dès lors pas envisageable de demander l'accord des pays de transit, qu'il s'agisse de la Suisse ou d'un autre Etat, avant d'octroyer une autorisation, notamment une autorisation générale. Par ailleurs, l'exigence visée au ch. 3 d'inscrire les pays de transit sur l'autorisation et de transmettre ces informations à ces pays avant de fournir l'autorisation n'est pas non plus applicable pour l'octroi d'autorisations générales (cf. ch. 5.1.5). L'objectif des autorisations générales est de ne pas soumettre chaque importation à une autorisation unique, et ce dans le but de limiter la charge administrative. Une fois l'autorisation générale accordée, l'importateur ou l'exportateur se charge, de manière autonome, d'effectuer les différents transferts vers la Suisse ou les diverses exportations sans demander une nouvelle autorisation à l'autorité compétente ni même informer à l'avance les pays étrangers des détails du

²⁹ Statut de la Cour internationale de justice, du 26 juin 1945 (RS **0.193.501**), entré en vigueur en Suisse le 28 juillet 1948 (cf. déclaration de la Suisse au sens de l'art. 36 du statut).

transfert. Une réserve doit donc être apportée à l'art. 10, ch. 2, let. b, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* lors de l'adhésion.

Avec son système d'autorisations générales, la Suisse dispose d'un instrument de contrôle des transferts reconnu qui a fait ses preuves depuis des années. Comme mentionné précédemment, les prescriptions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* ne sont pas compatibles, dans les détails, avec le système suisse d'autorisations générales. La manière dont les autres Etats parviennent à mettre en œuvre, sans réserve, les prescriptions relatives aux transferts prévues par l'art. 10, ch. 3, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'est d'ailleurs pas claire pour la Suisse.

Dans le rapport «Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement – Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale» qu'il a établi en avril 2009³⁰, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité fait également état de diverses lacunes en matière d'exécution. Les transferts d'armes au sein du Benelux, par exemple, n'exigent pas de documents. En Autriche, la possession d'un «certificat d'utilisateur final» (CUF; comparable à une autorisation d'importation) ne constitue pas une condition pour l'attribution d'une autorisation d'exportation (cf. art. 10, ch. 2, let. b, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*). Les CUF varient en outre d'un pays à l'autre sur le fond et la forme. Au sein de l'UE ou, par exemple, entre les pays de l'OTAN, un «certificat international d'importation» (CII; comparable à une autorisation d'importation) est requis pour l'octroi d'une autorisation d'exportation. Cependant, le CII n'exige pas que soit précisé l'utilisateur final ou la destination finale de l'exportation des marchandises (cf. art. 10, ch. 3, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*). Selon les estimations, seules 10 à 15 % des livraisons sont confirmées par le destinataire (moyenne européenne); dans certains cas, ces preuves d'arrivée à destination ne sont même pas demandées (cf. art. 10, ch. 4, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*). C'est le cas de la Suède, qui ne prévoit pas de vérification de la livraison, tandis que d'autres pays ne l'exigent que dans certains cas (Pays-Bas, Autriche). Par ailleurs, un groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU a constaté que seulement une soixantaine d'Etats ont des législations sur l'exportation, l'importation et le transfert d'armes.

S'agissant du système d'autorisations générales, l'UE a édicté en mai 2009 la directive 2009/43/CE simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté³¹. Elle a pour but de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et crée, à cet égard, un système de licences générales, globales ou individuelles de transfert, dans la Communauté, de produits liés à la défense. Dans ce contexte, la préférence est donnée aux licences générales ou globales par rapport aux licences individuelles. Dans certains cas, les Etats membres peuvent même déroger à l'obligation d'obtenir préalablement une licence pour le transfert de produits liés à la défense. L'octroi d'une licence individuelle demeure du moins possible dans des cas particuliers. Cette directive n'a aucune incidence directe en Suisse, mais elle montre que le système des autorisations générales tend à se développer.

³⁰ Rapport «Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement – Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale», Ilhan Berkol et Virginie Moreau, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2009/4.

³¹ Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté JO L 146 du 10.6.2009, p. 1.

Dans le même sens, il semblerait que l'UE va mettre œuvre l'art. 10 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* au moyen d'un système d'autorisation générale. En effet, un projet de Règlement du Parlement et du Conseil est actuellement pendant devant le Parlement européen³² qui prévoit une autorisation d'exportations multiples dont la demande devrait être traitée dans les 60 jours et dont la durée de validité serait de 18 mois. Par ailleurs, un accord tacite des pays de transit serait reconnu lorsqu'ils n'ont pas fait objection dans les 20 jours après la demande (art. 5, ch. 2, dudit projet).

Dès lors, il n'apparaît pas opportun d'abandonner le système suisse d'autorisations générales, qui a prouvé son efficacité, au profit d'une autre solution en raison de quelques exigences minimales, difficilement applicables, de l'art. 10 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Il est donc préférable d'apporter des réserves à l'art. 10, ch. 2, let. b, et ch. 3 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* plutôt que de renoncer au système d'autorisations générales.

Une telle réserve ne paraît pas incompatible avec l'objet et le but du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. En effet, grâce à son système d'autorisations générales, la Suisse est en mesure de promouvoir, de faciliter et de renforcer la coopération avec les autres Etats parties comme le demande le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Dès lors, la Suisse respecte l'art. 19, let. c, de la Convention de Vienne.

De plus, si les réserves s'avèrent un jour sans objet, le Conseil fédéral pourrait facilement les retirer grâce à la disposition qui lui en donne le pouvoir (art. 1, al. 3 Projet I).

A ce jour, 21 Etats ont indiqué, dans des déclarations, l'autorité nationale ou le point de contact centralisé chargé de prendre contact avec les autres Etats parties pour les questions relatives au Protocole. En cas d'adhésion au Protocole, la Suisse devrait aussi désigner son service par le biais d'une déclaration.

3 Instrument de traçage de l'ONU

3.1 Grandes lignes de l'Instrument

3.1.1 Contexte

Le 12 décembre 1995, l'Assemblée générale de l'ONU a réclamé qu'un rapport soit rédigé avec le soutien d'un groupe d'experts gouvernementaux en vue d'élaborer une Convention internationale habilitant les Etats à identifier et à tracer rapidement et de manière sûre le lieu de fabrication ou d'importation des armes légères et de petit calibre illicites³³. Ce rapport a été soumis à l'Assemblée générale le 27 août 1997³⁴.

Par décision du 20 juillet 2001, les Etats participants à une conférence de l'ONU organisée à ce sujet ont adopté le «Programme d'action des Nations Unies visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit

³² Proposition de règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil portant application de l'art. 10 du protocole des Nations unies relatif aux armes à feu et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (COD/2010/0147)

³³ Résolution A/RES/50/70, chap. B.

³⁴ Document A/52/298.

calibre»³⁵. Dans le cadre du programme d'action de l'ONU, un groupe de travail a été constitué en 2004 et placé sous la direction de l'ambassadeur suisse Anton Thalmann. Il a été chargé de mener des négociations en vue d'une Convention internationale permettant aux Etats d'identifier et de tracer rapidement et de manière fiable les armes légères et de petit calibre illicites³⁶. L'UE, notamment la France, ont apporté un soutien direct à la Suisse durant la phase des négociations.

Le résultat des travaux menés par la Suisse, à savoir «L'Instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites» a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 2005³⁷. Contrairement au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, cet Instrument lie les Etats uniquement sur le plan politique, et non pas sur le plan juridique. A ce jour, aucune mesure de mise en œuvre n'a été prise en Suisse.

3.1.2 Aperçu du contenu de l'Instrument

La mise en œuvre de l'*Instrument de traçage de l'ONU* doit permettre de reconstituer, dans la mesure du possible, les diverses étapes que les armes légères ou de petit calibre franchissent en général (ou peuvent franchir). Il a pour objet de permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites, c'est-à-dire d'effectuer un traçage systématique à partir du point de fabrication ou d'importation tout au long de la filière d'approvisionnement jusqu'au point où elles sont devenues illicites. En vertu du droit national concerné, les armes sont considérées comme illicites lorsqu'elles ne répondent pas aux obligations en matière d'autorisation, lorsqu'elles sont soumises à un embargo de l'ONU ou lorsque leur marquage est insuffisant. Grâce à une liste de prescriptions et de recommandations divisée en trois grandes sections intitulées «Marquage», «Conservation des informations» et «Coopération en matière de traçage», les Etats membres de l'ONU sont encouragés à coordonner leurs efforts dans ce domaine.

En vertu de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, on entend par «armes légères et de petit calibre» toute arme portable à dos d'homme qui propulse ou lance des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin, à l'exclusion des armes à feu anciennes ou de leurs répliques (art. 4).

Tandis que les armes de petit calibre sont conçues pour être utilisées par une seule personne (il s'agit notamment, selon l'*Instrument de traçage de l'ONU*, des revolvers, des pistolets à chargement automatique, des fusils, des carabines, des mitraillettes, des fusils d'assaut et des mitrailleuses légères), les armes légères sont des armes collectives conçues pour être utilisées ou transportées par deux ou trois personnes: il s'agit notamment, selon l'*Instrument de traçage de l'ONU*, des mitrailleuses lourdes, des lance-grenades portatifs amovibles ou montés, des canons

³⁵ Document ONU A/CONF.192/15, p. 5: «Programme d'action en vue de prévenir, combattre, éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects».

³⁶ Point 8 de la résolution 58/241 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

³⁷ Rapport A/60/88 du groupe de travail Thalmann (avec en annexe l'Instrument de traçage) et résolution A/60/519 (ch. 2) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 8 décembre 2005.

antiaériens portatifs, des canons antichars portatifs, des fusils sans recul, des lance-missiles, des lance-roquettes antichars portatifs, des lance-missiles antiaériens portatifs et des mortiers d'un calibre inférieur à 100 millimètres.

Conformément à l'*Instrument de traçage de l'ONU*, lors de la fabrication et du transfert des stocks de l'Etat en vue d'un usage civil permanent, les armes légères ou de petit calibre doivent être marquées selon des normes techniques et de contenu minimales (art. 7, 8 et 10). Les Etats doivent confisquer les armes illicites qui sont trouvées sur leur territoire afin d'empêcher qu'elles continuent de circuler illégalement sur le marché (art. 9). Les Etats doivent conserver les informations relatives aux armes se trouvant sur leur territoire de sorte que les demandes de traçage puissent être traitées rapidement et de manière fiable (art. 11 et 13). Les informations relatives à la fabrication des armes doivent être conservées pendant 30 ans et celles relatives aux transferts pendant 20 ans (art. 12). Enfin, les art. 14 à 23 décrivent en détail les procédures et les modalités à suivre en cas de demande de traçage.

L'*Instrument* ne restreint pas le droit des Etats d'acquérir, fabriquer, transférer et détenir les armes légères et de petit calibre nécessaires pour leur défense et leurs besoins en matière de sécurité, ainsi que pour leur capacité de participer aux opérations de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* ne mentionne pas la prescription de l'art. 10, ch. 2, let. b, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, qui requiert une déclaration d'autorisation préalable de tous les Etats de transit pour émettre une autorisation d'exportation. Concernant le marquage à l'importation, l'*Instrument de traçage de l'ONU* réitère la règle prévue à l'art. 8, ch. 1, let. b, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Les dispositions relatives à l'assistance technique, financière et autres, ainsi qu'à la coopération internationale (art. 27 et 28) et à l'utilisation des mécanismes et moyens d'Interpol (art. 35), ont uniquement un caractère de recommandation.

3.2 Appréciation

Le 27 février 2008, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du groupe de travail «mise en œuvre SALW» sur les instruments multilatéraux³⁸ et a décidé de transposer dans le droit suisse les obligations visées dans l'*Instrument de traçage de l'ONU*³⁹.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* est le premier accord qui a été élaboré dans le cadre du Programme d'action visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects. Bien qu'il n'ait qu'un caractère politique en raison d'un compromis adopté par les Etats l'ayant élaboré, il fixe des normes minimales pour les 192 pays membres de l'ONU en vue de lutter contre le trafic illicite d'armes de petit calibre. Les Etats sont donc libres, sur le plan politique, de choisir la manière dont ils le mettent en œuvre et à quel rythme. En raison de son caractère politique, il n'est ni possible ni nécessaire d'apporter des réserves à l'*Instrument de traçage de l'ONU*.

³⁸ Rapport au Conseil fédéral de décembre 2007 du groupe de travail interdépartemental sur les questions liées à la ratification et à la mise en œuvre des instruments internationaux dans le domaine des armes légères et de petit calibre (groupe de travail «mise en œuvre SALW»).

³⁹ Communiqué de presse du SECO du 27 février 2008.

Comme mentionné au ch. 1.2, l'*Instrument de traçage de l'ONU* complète, sur le fond, le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Son champ d'application va cependant plus loin que celui du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, car il s'applique non seulement aux armes de petit calibre (armes à feu), mais aussi aux armes légères (cf. ch. 3.3 [art. 4 à 6 Définitions] et 5.1.1 [Définitions]). L'inclusion des armes légères dans les objets soumis à l'obligation d'être marqués et enregistrés brise le concept de régulation suisse et européen, selon lequel la réglementation des armes de petit calibre individuelles, très mobiles et utilisables à des fins civiles (armes à feu à épauler ou de poing) doit être différente de celle des armes légères qui ne peuvent pas être déplacées par une seule personne et qui ne sont utilisées qu'à des fins militaires.

Bien que le champ d'application des armes à feu soit comparable dans les deux documents, l'*Instrument de traçage de l'ONU* se réfère explicitement au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* en ce qui concerne les obligations de marquage, dont il réitère, complète et précise les exigences. L'*Instrument de traçage de l'ONU* prévoit une durée de conservation plus longue de la documentation enregistrée, mais est moins précis que le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* en ce qui concerne les données à conserver. S'agissant de la coopération internationale, l'*Instrument de traçage de l'ONU* contient des dispositions plus détaillées que le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* se fonde donc en partie sur le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, tout en ayant un champ d'application plus large. Il peut être mis en œuvre indépendamment du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, mais étant donné les liens étroits entre les deux instruments, sa mise en œuvre serait rendue plus difficile si l'acte d'adhésion au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'était pas approuvé. Conformément au concept de régulation suisse, cette mise en œuvre devrait être scindée en deux et s'effectuer d'une part dans la législation sur les armes, d'autre part dans la législation sur le contrôle des exportations.

Au vu du rôle de précurseur adopté par la Suisse lors de l'élaboration de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, sa mise en œuvre semble toutefois souhaitable. Le Conseil fédéral a donc décidé en février 2008 de transposer cet Instrument dans le droit suisse. Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont étroitement liés sur le plan thématique. La mise en œuvre de l'*Instrument de traçage de l'ONU* ne requiert qu'une seule modification de loi, qui figure dans le projet II: il s'agit de la prolongation, dans la LSIA, de la durée de conservation des données relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle. Par ailleurs, l'*Instrument de traçage de l'ONU* sera mis en œuvre ultérieurement dans les ordonnances d'exécution de la LArm, de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)⁴⁰ et de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)⁴¹.

⁴⁰ RS 514.51

⁴¹ RS 946.202

3.3

Commentaire des articles de l'Instrument

Les articles de l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont commentés ci-après. Leur relation avec le droit en vigueur est présentée au ch. 5.

Art. 1 à 3 Dispositions générales

L'*Instrument de traçage de l'ONU* a pour objet de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Il vise également à promouvoir et à faciliter la coopération et l'assistance internationales en matière de marquage et de traçage, à renforcer l'efficacité des accords transfrontaliers existants et à compléter ces accords en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects.

Le transfert d'armes entre des Etats n'est pas exclu de son champ d'application.

Il ne restreint pas le droit des Etats d'acquérir, fabriquer, transférer et détenir les armes légères et de petit calibre nécessaires pour leur défense et leurs besoins en matière de sécurité, ainsi que pour leur capacité de participer aux opérations de maintien de la paix conformément à la Charte de l'ONU.

Art. 4 à 6 Définitions

L'*Instrument de traçage de l'ONU* a pour objet de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des «armes légères et de petit calibre illicites» (SALW)⁴².

En vertu de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, on entend par «armes de petit calibre» les armes individuelles, notamment les revolvers et les pistolets à chargement automatique, les fusils et les carabines, les mitraillettes, les fusils d'assaut et les mitrailleuses légères.

Par «armes légères», on entend les armes collectives conçues pour être utilisées par deux ou trois personnes, quoique certaines puissent être transportées et utilisées par une seule personne, notamment les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades portatifs amovibles ou montés, les canons antiaériens portatifs, les canons antichars portatifs, les fusils sans recul, les lance-missiles et les lance-roquettes antichars portatifs, les lance-missiles antiaériens portatifs et les mortiers d'un calibre inférieur à 100 millimètres.

L'expression «armes légères et de petit calibre» ne s'applique pas aux armes légères et de petit calibre anciennes ni à leurs répliques, qui sont définies conformément au droit interne. On entend par armes légères et de petit calibre anciennes celles qui ont été fabriquées jusqu'en 1899.

Le terme «traçage» désigne le suivi systématique des armes légères et de petit calibre illicites trouvées ou saisies sur le territoire d'un Etat, à partir du point de fabrication ou du point d'importation, tout au long de la filière d'approvisionnement jusqu'au point où elles sont devenues illicites.

Les armes légères et de petit calibre sont «illicites»:

- si elles sont considérées comme illicites en vertu de la loi de l'Etat sous la juridiction territoriale duquel elles ont été trouvées,

⁴² En anglais: small arms and light weapons (SALW); cf. note 6.

- si elles sont transférées en violation des embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité conformément à la Charte de l'ONU,
- si elles ne sont pas marquées conformément aux dispositions de l'*Instrument de traçage de l'ONU*,
- si elles sont fabriquées ou montées sans la licence ou l'autorisation délivrée par les autorités compétentes de l'Etat où a lieu la fabrication ou le montage, ou
- si elles sont transférées sans la licence ou l'autorisation délivrée par une autorité nationale compétente.

Art. 7 à 10 Marquage

Les prescriptions relatives au marquage lors de la fabrication selon les art. 7, 8 et 10 de l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont quasiment identiques à celles figurant dans la section correspondante du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Ainsi, le nom du fabricant, le pays de fabrication et le numéro individuel de série doivent être inscrits. Il est possible d'utiliser des symboles géométriques ou un code numérique et/ou alphanumérique, pour autant que cela n'empêche pas d'identifier clairement et facilement le pays de fabrication.

S'agissant du marquage au moment de l'importation, l'*Instrument* recommande seulement – contrairement au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* – d'inscrire si possible sur les armes à importer le pays importateur et l'année d'importation (art. 8, let. b).

L'art. 8, let. c et d, de l'*Instrument de traçage de l'ONU* règle le marquage des armes des forces armées et des forces de sécurité publiques. Les exigences sont moins élevées pour le marquage des armes appartenant à l'Etat que pour celui des armes en possession privée. L'*Instrument de traçage de l'ONU* pose les mêmes conditions que le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* en cas de transfert d'armes de l'armée ou de forces de sécurité publiques en vue d'un usage civil permanent.

Le choix des méthodes de marquage est une prérogative nationale. L'*Instrument de traçage de l'ONU* est plus exigeant que le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* quant aux prescriptions relatives à la qualité du marquage (art. 7) et aux éléments d'armes devant être obligatoirement marqués (art. 10). Ainsi, quelle que soit la méthode utilisée, les marques doivent être portées sur une surface exposée, bien visibles sans aides ou outils techniques, aisément reconnaissables, lisibles, durables et, autant que techniquement faire se peut, récupérables. Les marquages doivent être appliqués sur un élément essentiel ou structurel de l'arme dont la destruction rendrait l'arme définitivement inutilisable et incapable d'être remise en état, tel que la carcasse ou la boîte de culasse. Il est également conseillé d'appliquer un marquage sur d'autres parties de l'arme telles que le canon, la glissière ou le barillet.

L'art. 9 de l'*Instrument de traçage de l'ONU* porte sur le marquage des armes illicites qui sont trouvées sur le territoire d'un Etat partie. Dans ces cas, il convient qu'elles soient marquées et enregistrées conformément aux prescriptions en la matière ou qu'elles soient détruites (cf. commentaire de l'art. 6 du *Protocole* [Confiscation, saisie et disposition]).

Art. 11 à 13 Conservation des informations

Dans le domaine de la conservation des informations, les dispositions des deux instruments de l'ONU se recoupent dans une large mesure.

Les Etats sont libres, comme dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, de choisir leur méthode de conservation des informations. Ils doivent tout d'abord veiller à ce que soient établis des registres détaillés de toutes les armes marquées se trouvant sur leur territoire (art. 11). Les registres de fabrication doivent être tenus au minimum pendant 30 ans et tous les autres registres au minimum pendant 20 ans (art. 12). Les sociétés qui cessent leurs activités doivent transmettre les registres qu'elles tiennent à l'autorité compétente afin de garantir l'accessibilité des données dans le laps de temps requis (art. 13).

Art. 14 à 23 Coopération en matière de traçage

Les art. 14 à 23 de l'*Instrument de traçage de l'ONU* fixent les modalités selon lesquelles les demandes internationales de traçage d'armes illicites doivent être déposées. Ils décrivent précisément quelles données doivent impérativement figurer dans les demandes de traçage (art. 17), comment un Etat requis doit y répondre, comment la confidentialité des données sensibles doit être garantie et dans quelles circonstances un Etat peut refuser, retarder ou restreindre une réponse (art. 22). L'*Instrument de traçage de l'ONU* part du principe que les Etats parties sont en mesure d'effectuer des traçages et de répondre à de telles demandes.

Art. 24 à 35 Application

Les Etats doivent désigner (au moins) un point de contact national chargé de l'échange des informations et de la liaison en ce qui concerne toutes les questions relatives à l'application de l'Instrument. La coopération entre les Etats et, au besoin, avec l'ONU et Interpol est prévue. Les dispositions relatives à l'assistance technique, financière et autres ont un caractère de simple recommandation (art. 27 et 28), de même que celle relative à l'utilisation des mécanismes et moyens d'Interpol (art. 35).

Art. 36 à 38 Suivi

Un rapport sur l'application de l'Instrument, sur les expériences acquises dans le domaine du traçage, ainsi que sur la coopération et l'assistance internationales doit être présenté tous les deux ans au Secrétaire général de l'ONU. Les Etats se réunissent à la même cadence pour examiner ces rapports.

3.4 Pas de réserves ni de déclarations

L'*Instrument de traçage de l'ONU* n'a qu'un caractère politique en raison d'un compromis adopté par les Etats l'ayant élaboré. Les Etats sont donc libres (ch. 24 *Instrument de traçage de l'ONU*), sur le plan politique, de la manière dont ils appliquent ses dispositions et du rythme auquel ils les mettent en œuvre. Pour cette raison, il n'est ni prévu ni nécessaire d'apporter des réserves ou des déclarations à l'*Instrument de traçage de l'ONU*.

En application de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, la LSIA est complétée (cf. projet II) par une disposition prévoyant que les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle seront désormais conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais il est de cinq ans seulement (délai de conservation subsidiaire). Pour le reste, la mise en œuvre de l'*Instrument de traçage de l'ONU* peut avoir lieu au niveau de la législation d'exécution.

4 Autres adaptations légales nécessaires indépendamment du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et de l'Instrument de traçage de l'ONU

L'ordonnance du 26 août 2009 sur la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen en vue de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen (OCOFÉ)⁴³ est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009. Elle règle les modalités de la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen aux frontières extérieures de l'espace Schengen au sens des règlements (CE) n° 2007/2004⁴⁴ (règlement FRONTEx) et n° 863/2007⁴⁵ (règlement RABIT). En vertu de l'art. 26, al. 1, OCOFE, le personnel étranger des autorités chargées de la surveillance des frontières n'a pas besoin de permis d'importation, d'exportation ou de transit pour les armes et le matériel qu'il emporte en Suisse dans le cadre d'engagements ou à des fins d'instruction. L'ordonnance ne règle pas la question du permis de port d'armes. L'art. 25a LArm ne prévoit pas expressément la possibilité d'introduire provisoirement sans autorisation des armes à feu sur le territoire suisse. Pour clarifier la situation juridique, la LArm doit mentionner que les collaborateurs des autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières ne sont pas tenus d'être titulaires d'une autorisation pour introduire provisoirement des armes à feu sur le territoire suisse.

Par ailleurs, conformément à l'art. 27 LArm, toute personne qui porte une arme dans un lieu accessible au public ou qui transporte une arme doit être titulaire d'un permis de port d'armes. Le groupe de personnes mentionné doit être libéré de l'obligation d'obtention d'un permis de port d'armes. Les exceptions prévues à l'art. 27, al. 4, LArm doivent être complétées en ce sens.

Au surplus, les art. 2, al. 1, et 32j, al. 2, let. a, sont modifiés et l'art. 32c, al. 2^{bis}, est créé pour faciliter le travail de gestion de certaines banques de données.

⁴³ RS **631.062**

⁴⁴ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

⁴⁵ Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, JO L 199 du 31.7.2007, p. 30.

5 Relation avec le droit en vigueur et modifications de lois nécessaires à la mise en œuvre

5.1 Relation avec la loi sur les armes, la loi sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens

La LArm a pour but de lutter contre l'utilisation abusive d'armes, d'éléments essentiels d'armes, de composants d'armes spécialement conçus, d'accessoires d'armes, de munitions et d'éléments de munitions. Elle vise également à prévenir le port abusif d'objets dangereux. Elle régit en outre l'acquisition, l'introduction sur le territoire suisse, l'exportation, la conservation, la possession, le port, le transport, le courtage, la fabrication et le commerce d'armes, d'éléments essentiels d'armes, de composants d'armes spécialement conçus, d'accessoires d'armes, ainsi que de munitions et d'éléments de munitions. Cela dit, la loi sur les armes ne règle que les exportations vers les Etats Schengen (procédure du document de suivi et carte européenne d'arme à feu). Cela ne concerne, dans les faits, que les armes de chasse et les armes de sport, ainsi que leurs munitions, utilisées à titre privé. Pour le reste, les exportations se fondent sur la législation sur le matériel de guerre ou sur le contrôle des biens. Les dispositions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de l'*Instrument de traçage de l'ONU* qui régissent la fabrication et l'introduction sur le territoire suisse sont donc pertinentes pour la législation sur les armes. Les dispositions relatives à l'exportation ne touchent la loi sur les armes que dans ce domaine précis.

La LFMG a pour but de veiller au respect des obligations internationales et des principes de la politique étrangère de la Suisse, par le contrôle de la fabrication et du transfert de matériel de guerre et de la technologie y relative, tout en permettant le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Les dispositions des deux Instruments internationaux relatives à l'exportation et au transit ont une incidence sur la législation sur le matériel de guerre. Conformément au champ d'application de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, la fabrication et l'introduction sur le territoire suisse d'armes légères et d'armes de petit calibre qui ne sont pas des armes à feu sont également soumises à la LFMG.

La LCB règle de manière subsidiaire à la LFMG le contrôle des biens à double usage et des biens militaires spécifiques. Il s'agit de biens utilisables à des fins aussi bien civiles que militaires et de biens qui ont été conçus ou modifiés à des fins militaires, mais qui ne sont pas des armes, des munitions, des explosifs militaires ni d'autres moyens de combat ou pour la conduite du combat, ainsi que les avions militaires d'entraînement avec point d'emport. Dans le domaine des armes légères et de petit calibre, les armes soumises à la LCB et contrôlées à l'exportation sont en particulier les armes de chasse et les armes de sport qui, sans être transformées, ne peuvent pas également être des armes de combat.

Les adaptations à apporter aux trois lois sont commentées dans les rubriques thématiques pertinentes. Les adaptations nécessaires dans d'autres lois sont mentionnées au besoin.

5.1.1 Définitions

Exigences des Instruments internationaux

Les définitions concernant le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* sont commentées au ch. 2.3 (art. 3 Terminologie).

Les définitions concernant l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont commentées au ch. 3.3 (art. 4 à 6 Définitions).

LArm

Les définitions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* concordent dans une large mesure avec celles de la législation suisse sur les armes.

Les définitions des expressions «lancer des projectiles au moyen d'une charge propulsive» et «pouvant être portés par une seule personne» sont similaires dans la LArm (art. 4, al. 1, let. a) et dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. L'adjectif «portative» a été inséré dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* pour préciser que les armes à feu peuvent être déplacées ou transportées par une seule personne sans aide mécanique ou autre⁴⁶.

Conformément à l'art. 3 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, les armes à feu anciennes et leurs répliques sont définies conformément au droit interne. Elles ne sont pas assimilées à l'expression «armes à feu». Les dispositions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* ne s'appliquent pas aux armes à feu ou à leurs répliques fabriquées avant 1900 (ce qui signifie que les armes à feu fabriquées après 1899 ne peuvent pas être considérées comme anciennes). Il s'agit là d'un standard minimal et les Etats sont libres de considérer des armes fabriquées avant 1900 comme des armes à feu. En vertu de l'art. 2, al. 2, LArm, sont considérées comme armes anciennes les armes à feu fabriquées avant 1870. La définition selon le droit suisse, plus restrictif en la matière, pourrait donc amener certains Etats parties à refuser de coopérer lorsque la Suisse émet des demandes concernant des armes à feu fabriquées entre 1870 et 1899. Cette limite résulte de la mise en œuvre de l'AAS (voir aussi ch. 2.1.3), dont fait partie l'art. 82 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes⁴⁷, déterminant en la matière. Elle était auparavant fixée à 1890 par le biais de l'art. 2 OArm⁴⁸, aujourd'hui abrogé.

Dès lors, les notions d'arme à feu au sens de la LArm et du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* sont compatibles.

L'expression «pièces et éléments» au sens du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* désigne tout élément ou élément de remplacement spécifiquement conçu pour une arme à feu et indispensable à son fonctionnement. Sont notamment mentionnés le canon, la carcasse, la boîte de culasse, la glissière, le barillet, la culasse mobile ou le bloc de culasse et le silencieux. Selon le droit suisse, la majorité de ces pièces relèvent des «éléments essentiels d'armes» au sens de l'art. 3 de l'ordonnance du

⁴⁶ Document A/55/383/Add. 3; complément de l'art. 3, let. a.

⁴⁷ JOL 239 du 22.9.2000 p. 19

⁴⁸ RO 1998 2549 abrogé par l'ordonnance du 2 juillet 2008 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (RO 2008 5525)

2 juillet 2008 sur les armes (OArm)⁴⁹. Le droit suisse assimile la notion de glissière à celle de culasse.

Le barillet des révolvers ne relève pas, dans le droit suisse, des «éléments essentiels d'armes» au sens de l'art. 3 OArm, bien qu'il s'agisse d'un composant d'une arme à feu. Les définitions différentes du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'ont pas en elles-mêmes d'incidence sur la mise en œuvre du Protocole, car en vertu du Protocole, la conservation des informations relatives aux composants (barillet entre autres) est facultative, et l'obligation de marquage se rapporte uniquement aux armes à feu, et non pas aux composants. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter le droit suisse à cet égard.

Bien qu'ils ne soient pas essentiels au fonctionnement des armes à feu, les silencieux sont mentionnés eux aussi dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* sous la catégorie «pièces et éléments», car les armes à feu munies d'un silencieux présentent un risque accru pour la sécurité publique. En vertu de l'art. 4, al. 2, let. a, LArm, en relation avec l'art. 4, al. 2, let. b, OArm, les silencieux constituent des composants spécialement conçus d'accessoires d'armes, dont l'introduction sur le territoire suisse est interdite conformément à l'art. 5, al. 1, let. g, LArm, ou possible seulement avec une autorisation exceptionnelle conformément à l'art. 35 OArm. S'agissant des silencieux, la législation suisse est donc plus exigeante que le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* qui, à l'art. 10, requiert l'établissement d'un «système d'autorisations» pour l'introduction sur le territoire.

Le terme suisse de munitions est compatible avec les prescriptions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* bien que ce dernier inclue aussi leurs composants dans la notion de munitions, alors que la LArm n'y inclut que les munitions complètes. Les dispositions de la LArm relatives aux munitions règlent cependant toujours en sus et de manière explicite les éléments de munitions (cf. art. 1, 6, 7, 17 à 19, 26, 31 LArm et chap. 3, 5 et 8 LArm). Les éléments, composants et munitions ne sont pas obligatoirement inclus dans les dispositions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, dont la mise en œuvre représentera une réelle charge supplémentaire pour la Suisse (pour le marquage). En vertu du développement de l'acquis de Schengen, l'obligation de marquage des plus petites unités d'emballage de munitions a déjà été introduite dans la législation suisse sur les armes (nouvel art. 18b LArm)⁵⁰.

Les définitions de la fabrication illicite et du trafic illicite d'armes à feu, de leurs éléments essentiels, de silencieux, de munitions et d'éléments de munitions selon l'art. 3 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* peuvent facilement être regroupées. En vertu de cet article, on peut invoquer la fabrication ou le trafic illicite de ces objets lorsqu'aucune autorisation n'a été délivrée ou que le marquage requis n'est pas apposé ou est manipulé.

Conformément à l'*Instrument de traçage de l'ONU*, les «armes de petit calibre» sont des armes à feu utilisées par une seule personne. Cette définition se recoupe avec la notion d'armes à feu au sens de l'art. 4, al. 1, let. a, LArm. Bien que les «armes légères», conçues, selon l'*Instrument de traçage de l'ONU*, pour être utilisées par deux personnes au moins, ne tombent pas sous le coup de la LArm, elles sont soumises à la législation sur le contrôle des exportations prévue par la LFMG et la LCB. Les armes légères et de petit calibre anciennes n'entrent pas non plus dans le champ

⁴⁹ RS 514.541

⁵⁰ FF 2009 7981

d'application des notions d'armes légères et d'armes de petit calibre. Leur définition correspond à celle visée par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* (cf. commentaires y relatifs). Aucune réglementation supplémentaire n'est donc nécessaire à ce sujet dans le droit sur les armes.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* a pour objet de procéder à l'identification et au traçage des armes légères et de petit calibre illicites. Sont «illicites» en vertu de l'Instrument les armes qui sont considérées comme illicites à l'endroit où elles ont été trouvées, qui ont été transférées en violation d'un embargo décidé par le Conseil de sécurité de l'ONU, qui ne sont pas marquées conformément aux dispositions de l'Instrument ou qui ont été fabriquées, montées ou transférées sans autorisation. Ces critères s'appliquent surtout dans les cas où des demandes de traçage peuvent être déposées. Ils sont compatibles avec la législation sur les armes et la notion de fabrication et de trafic illicites prévue par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*.

LFMG

Les biens soumis à la législation sur le matériel de guerre sont mentionnés à l'annexe 1 de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG)⁵¹. Les différentes rubriques sont tirées de la liste de munitions de l'Arrangement de Wassenaar⁵², dont la Suisse est membre. Les armes à feu visées par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* sont essentiellement des armes de la rubrique KM 1 (armes individuelles à épauler et armes de poing de tout calibre) et, dans une moindre mesure, des armes de la rubrique KM 2 (armes de tout calibre, sauf les armes individuelles à épauler et les armes de poing), à l'exception entre autres des armes fabriquées avant 1890, ainsi que leurs répliques. Cette définition de l'OMG est compatible avec le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, qui n'inclut pas les armes à feu anciennes pour autant qu'elles aient été fabriquées en 1899 ou avant cette date. La liste du matériel de guerre de la Suisse prévoit d'autres exceptions, en excluant par exemple certaines armes de chasse et armes de sport. Cela ne pose pas de problème en relation avec le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, car la législation sur le contrôle des biens garantit un enregistrement sans défaut des biens concernés. Les «pièces et éléments» mentionnés sont contrôlés comme éléments et accessoires conformément aux rubriques des armes correspondantes (KM 1 ou KM 2). Dans ce contexte, non seulement les éléments essentiels au fonctionnement des armes, mais aussi, en principe, tous les éléments spécialement conçus pour le matériel de guerre, sont enregistrés. Les munitions correspondantes sont régies par la rubrique KM 3, de même, en principe, que les éléments de munitions, bien que d'autres rubriques puissent aussi être concernées (citons, à titre d'exemple, la poudre propulsive mentionnée dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, qui est soumise à la rubrique KM 8).

Les armes légères et de petit calibre mentionnées dans l'*Instrument de traçage de l'ONU* tombent également sous le coup des rubriques KM 1 et KM 2, cette dernière incluant principalement – mais pas exclusivement – les armes légères.

⁵¹ RS 514.511

⁵² Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage; ce document peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.un.org/fr/disarmament/conventions.shtml>

LCB

L'annexe 3 de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens (OCB)⁵³ contient la liste de munitions susmentionnée de l'Arrangement de Wassenaar. Les biens qui ne relèvent pas du matériel de guerre au sens de la liste sont considérés comme des biens militaires spécifiques et sont soumis à la LCB. Tout comme pour la liste sur le matériel de guerre, le champ d'application matériel des deux Instruments internationaux se fonde principalement sur les rubriques ML 1 et ML 2 pour les armes, leurs éléments et accessoires, ainsi que sur la rubrique ML 3 pour les munitions et les éléments de munitions.

Quelques armes, surtout certaines armes de chasse et armes de sport, ne sont considérées ni comme matériel de guerre, ni comme biens militaires spécifiques. En vertu de l'annexe 5, ch. 1, OCB, ces armes sont également soumises au contrôle de la LCB.

Dès lors, toutes les armes, pièces, éléments et munitions visés par les deux Instruments internationaux sont soumis à un contrôle d'exportation suisse en vertu soit de la LFMG, soit de la LCB. Même si la terminologie du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de l'*Instrument de traçage de l'ONU* ne correspond pas à celle de ces deux lois, les champs d'application matériels peuvent être intégrés dans le droit en vigueur. Une difficulté pourrait toutefois survenir en cas de révision suite à la présente mise en œuvre si des réglementations spéciales devraient être édictées pour une petite partie des listes de biens.

5.1.2 Champ d'application

Exigences des Instruments internationaux

Les transferts d'armes entre Etats dans l'intérêt de leur sécurité nationale et dans l'exercice de leur souveraineté ne sont pas soumis au champ d'application du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. L'*Instrument de traçage de l'ONU* est en revanche applicable aux transferts d'armes entre Etats.

Le Protocole n'exige pas, notamment dans ses dispositions pénales, que les faits incriminés revêtent un caractère transfrontalier ou présentent un lien avec le crime organisé (cf. ch. 2.3 [art. 4 Champ d'application]). De même, l'*Instrument de traçage* ne nomme nullement ces deux éléments constitutifs d'infraction.

LArm

La LArm, tout comme le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, ne s'applique pas aux services de l'Etat (armée, administrations militaires, autorités douanières et policières), sauf dans les cas visés aux art. 32c, al. 2^{bis}, et 32j, al. 2 (notons à ce propos que l'art. 2, al. 1, est précisément modifié par le présent projet afin d'être correct). Dans la mesure où les dispositions des deux Instruments internationaux relatives au marquage, à la conservation des informations et à l'échange d'informations sont déjà appliquées au moment où l'arme passe d'un usage au sein des services de l'Etat à un usage civil, aucune adaptation ne s'impose (cf. ch. 5.1.3 et 5.1.4).

⁵³ RS 946.202.1

Ni l'*Instrument de traçage de l'ONU* ni le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* ne font référence au «caractère transfrontalier» ni à un «lien avec le crime organisé»; il n'est donc pas nécessaire de tenir compte de ces éléments constitutifs d'infraction dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de ces Instruments dans le droit national.

Les pistolets à chargement automatique auxquels fait allusion l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont compris, en droit suisse, dans la notion d'arme de poing.

LFMG

Certaines dispositions de la LFMG, notamment celles concernant l'autorisation initiale, ne s'appliquent pas au centre de compétences de la Confédération pour l'acquisition de matériel de guerre (armasuisse). Les dispositions concernant le transfert de biens immatériels et la concession de droits y afférant ne sont pas davantage applicables à armasuisse tant que ses opérations sont en rapport avec l'acquisition de matériel de guerre pour l'armée suisse.

LCB

La LCB est applicable aux biens à double usage et aux biens militaires spécifiques qui font l'objet d'accords internationaux. Le Conseil fédéral détermine les biens à double usage et les biens militaires spécifiques qui font l'objet de mesures de contrôle internationales non obligatoires et relèvent à ce titre de la LCB. Cette dernière ne s'applique que dans la mesure où ni la LFMG, ni la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)⁵⁴, ne sont applicables.

5.1.3 Marquage

Exigences des Instruments internationaux

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* exige un marquage pour les armes à feu uniquement (et non pour leurs pièces, éléments et munitions, ni pour les armes à feu anciennes ou leurs répliques). Celui-ci est apposé au moment de la fabrication et indique notamment le pays ou le lieu de fabrication. Le pays importateur, en l'occurrence la Suisse, doit en outre apposer un marquage approprié simple sur chaque arme à feu importée à titre durable.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* exige quant à lui le marquage des armes légères et de petit calibre au moment de leur fabrication, sur une surface exposée de l'un de leurs éléments essentiels. Il ne prévoit pas de marquage à l'importation.

Comme le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, l'*Instrument de traçage de l'ONU* exige, au moment du transfert d'armes légères ou de petit calibre des stocks des forces armées ou des forces de sécurité gouvernementales en vue d'un usage civil permanent, l'apposition d'un marquage «approprié unique» permettant d'identifier le pays à partir duquel lesdites armes sont transférées.

A défaut d'avoir fait l'objet d'un marquage et d'avoir été enregistrées conformément aux dispositions internationales, les armes légères et de petit calibre doivent être détruites dès que possible, sauf si ces mesures sont mises en œuvre ultérieurement.

⁵⁴ RS 732.1

L'art. 9 de l'*Instrument de traçage de l'ONU* prévoit que, dans l'intervalle, ces armes sont conservées en lieu sûr (cf. ch. 5.1.6).

L'*Instrument de traçage de l'ONU* exige que toutes les armes légères et de petit calibre en possession de l'armée et des polices pour leur propre usage soient dûment marquées. Il n'est pas impératif toutefois que ce marquage réponde aux mêmes exigences que celui effectué au moment de la fabrication.

LArm

Le terme de «marque» parfois utilisé dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et dans l'*Instrument de traçage de l'ONU* correspond au terme de «marquage» utilisé dans la législation sur les armes.

L'art. 18a LArm impose aux fabricants d'armes à feu et de leurs éléments essentiels ou accessoires de marquer chacun de ces objets de manière distincte. De même, ces objets doivent être marqués s'il est prévu de les introduire en Suisse. L'art. 18b LArm, qui résulte de la mise en œuvre d'un développement de l'acquis de Schengen, prescrit en outre aux fabricants de munitions de marquer chacune des plus petites unités d'emballage de munitions. Un tel marquage s'impose également en vue de l'introduction de munitions sur le territoire suisse⁵⁵. La législation suisse ne prévoit néanmoins pas encore d'obligation de marquage pour l'Etat importateur.

L'indication du pays ou du lieu de fabrication requise par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* a déjà été introduite dans la législation d'exécution pour faire suite au développement de l'acquis de Schengen (art. 31, al. 1, nouvelle let. c, OArm). Cet alinéa modifié de l'OArm prévoit également, à sa let. d, l'indication de l'année de fabrication, allant ainsi au-delà des exigences du Protocole sur les armes à feu.

La législation d'exécution pourra régir l'indication – au moyen d'un marquage approprié simple – du *pays importateur*, et éventuellement de l'année d'importation, sur chaque arme à feu importée à titre durable. Ce marquage, apposé lors du passage de la frontière, viendra en sus du marquage initial (fabricant, pays ou lieu de fabrication et numéro de série). L'ordonnance régit déjà les détails relatifs au marquage par le fabricant.

Afin de répertorier les marquages dans le but de savoir à quel fabricant ou importateur il correspond, un fichier devra être créé.

En Suisse, le transfert d'armes à feu des stocks de l'Etat en vue d'un usage civil permanent concerne les représentants de diverses autorités équipés d'armes à feu. Il s'agit, au niveau fédéral, des militaires, de certains employés de l'administration des douanes, en particulier les gardes-frontière, des représentants de certaines unités de l'Office fédéral de la police et des gardes des installations nucléaires, et, à l'échelon des cantons et des communes, des policiers, des inspecteurs de la chasse et des gardes-chasse. Les autorités ont la possibilité de transférer à ces représentants des armes à feu en vue d'un usage civil permanent, par exemple lorsqu'ils quittent le service.

⁵⁵ FF 2009 7981

L'armée suisse marque toutes les armes d'ordonnance en y apposant la croix fédérale, un numéro individuel et un «A» pour «armée»⁵⁶. Si l'arme est cédée en propriété privée, elle est estampillée d'un «P» signifiant «propriété privée», conformément à l'art. 14, al. 3, de l'ordonnance du 5 décembre 2003 concernant l'équipement personnel des militaires (OEPM)⁵⁷.

Les armes à feu utilisées par les autorités de police à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes, par les autorités douanières, par les inspections de la chasse, par les gardes-chasse et par les gardes des installations nucléaires sont marquées de la même manière que les armes à feu à usage civil. Elles présentent le cas échéant un marquage supplémentaire (par ex. un blason). Il s'agit là de pratiques qui ne sont pas réglées par une loi au sens formel, mais qui sont correctement normalisées par des ordonnances ou directives et dont les autorités n'ont aucun intérêt à s'éloigner pour des raisons de sécurité et de responsabilité. Au surplus, les armes à feu utilisées par les gardes des installations nucléaires et par les représentants des autorités douanières ne leur sont pas transférées en vue d'un usage civil.

Comme il est déjà possible, pour toutes les armes transférées par l'Etat en vue d'un usage civil, de déterminer quel est le pays qui a effectué le transfert, aucune réglementation ne s'avère nécessaire.

L'art. 7 de l'*Instrument de traçage de l'ONU* régit la qualité du marquage. Il n'est pas nécessaire de modifier l'OArm, puisque celle-ci prévoit à son art. 31, al. 1, que les indications doivent figurer de manière bien visible sur chaque objet. Cette disposition suffit à couvrir les exigences de l'*Instrument de traçage de l'ONU* (marques bien visibles sans aides ou outils techniques, aisément reconnaissables, lisibles, durables et, autant que techniquement faire se peut, récupérables), la lisibilité et le caractère durable étant des caractéristiques intrinsèques d'un marquage.

L'art. 8, let. d, de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, prescrit des exigences moins élevées pour le marquage des armes à feu en possession de l'Etat que pour celles détenues par des particuliers. Aucune modification de la LArm ne s'impose par conséquent à cet égard.

LFMG

La fabrication d'armes à feu et leur introduction sur le territoire suisse relèvent de la LArm; les dispositions concernant le marquage fixées à l'art. 8 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'ont donc aucune répercussion sur la législation sur le matériel de guerre.

Par contre, la LFMG régit la fabrication et l'importation d'armes légères et de petit calibre qui ne sont pas des armes à feu au sens de la LArm et ne sont donc pas soumises à celle-ci. Dès lors, il faut tenir compte de l'obligation de marquage prévue par l'*Instrument de traçage de l'ONU* dans ces situations, puisque ce traité est applicable à toutes les armes légères et de petit calibre, sans distinction entre les armes à feu et les autres armes. Pour assurer une mise en œuvre rigoureuse de

⁵⁶ Cette pratique n'a pas de base légale sur laquelle se fonder. Les directives de l'Etat-major du groupement de l'Etat-major général du 4 juillet 1977 concernant la numération des armes portatives et armes de poing personnelles et des armes portatives et armes de poing collectives fournissent des renseignements sur les types d'armes et les numéros qui leur sont attribués. Elles peuvent être consultées dans leur version papier auprès du service compétent du DDPS.

⁵⁷ RS 514.10

l'Instrument de traçage de l'ONU, il faudrait établir une réglementation spéciale prévoyant le marquage par le fabricant de certaines armes légères et de petit calibre spécifiques. Cela pose néanmoins quelques problèmes.

La LFMG ne prévoit aucune obligation de marquage, la LArm ayant la fonction de réglementer exhaustivement ce domaine. Il est donc permis de s'interroger sur le bien-fondé de l'intégration de telles dispositions dans la LFMG, le risque d'une diffusion incontrôlée d'artillerie militaire lourde étant bien moins élevé qu'il ne l'est pour les armes à feu. Il faudrait en outre lister l'ensemble des armes concernées, car il est difficile en la matière de se référer aux catégories de la LFMG, qui n'a nullement recours aux termes d'armes légères et de petit calibre. La Suisse ne produisant pas d'armes légères et de petit calibre qui ne soient aussi des armes à feu au sens de la LArm, il y a lieu de douter de l'utilité d'une telle réglementation dans la pratique. Nous renonçons par conséquent à adapter la LFMG.

S'agissant du marquage à l'importation, il convient de noter que, si la Suisse importe des armes du type de celles soumises au champ d'application de *l'Instrument de traçage de l'ONU*, ces armes sont prévues pour être intégrées notamment dans des véhicules blindés. Nous renonçons donc également à introduire un marquage à l'importation dans la LFMG, d'autant que *l'Instrument de traçage de l'ONU* se borne à recommander la mise en œuvre de cette prescription.

LCB

La LCB ne régit ni la fabrication ni l'importation d'armes légères et de petit calibre, ces dispositions relevant de la LArm et de la LFMG.

5.1.4 Conservation des informations

Exigences des Instruments internationaux

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* prescrit la conservation pendant au moins dix ans des informations relatives aux marques apposées sur les armes à feu et aux transactions internationales portant sur des armes à feu.

L'Instrument de traçage de l'ONU prévoit quant à lui un délai de conservation de 30 ans pour les registres de fabrication et de 20 ans pour tous les autres registres, y compris les registres faisant état des importations sur le territoire suisse et des exportations. Le droit suisse exige en outre que les entreprises qui cessent leur activité remettent ces informations à l'Etat.

LArm

L'art. 21 LArm prévoit déjà un délai de conservation de dix ans pour les informations à propos desquelles les titulaires de patentes de commerce d'armes doivent tenir un inventaire comptable (fabrication, réparation et commerce). Aux termes de cet article, ces informations portent sur la fabrication, l'acquisition, la vente et tout autre commerce d'armes, d'éléments essentiels d'armes, de composants d'armes spécialement conçus, d'accessoires d'armes, de munitions et de poudre. L'art. 30 OArm règle les détails.

Lors de la procédure de consultation relative aux présents projets, la question de la création d'un registre central a été soulevée par deux organisations; l'une y étant favorable, l'autre s'y opposait. Aujourd'hui, les cantons échangent leurs données en

cas de besoin et ils travaillent actuellement à l'élaboration d'un projet d'harmonisation de leurs banques de données. Comme il n'est pas question dans la présente procédure de mettre un tel outil en place et que cette question a déjà été débattue maintes fois en aboutissant à une réponse négative, le débat ne sera pas réouvert ici.

Après échéance du délai de conservation de dix ans, entre autres cas de figure, l'inventaire comptable est remis à l'autorité cantonale compétente. Le nouvel art. 21, al. 4, LArm, élaboré pour faire suite au développement de l'acquis de Schengen, introduit déjà l'obligation pour l'autorité de conserver les documents qui lui ont ainsi été transmis pendant 20 ans de plus⁵⁸. La loi met donc déjà en œuvre, dans un cas normal où ces deux durées peuvent s'additionner dans leur totalité, le délai maximal prévu par l'*Instrument de traçage de l'ONU*. Lorsqu'un armurier cesse son activité professionnelle et qu'il remet les registres de fabrication en sa possession à l'autorité cantonale compétente avant que le délai de dix ans ne soit écoulé, le délai de conservation total de 30 ans ne peut être respecté. Cependant, cette transmission prématurée étant subordonnée à la législation nationale, comme l'indique l'art. 13 de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, il n'en résulte pas pour la Suisse de violation de ses engagements internationaux.

Selon leur fonction, les employés de l'Office fédéral de la police (fedpol) sont munis d'armes à feu; c'est le cas pour certains employés de la Police judiciaire fédérale et du Service fédéral de sécurité. Ils doivent rendre leur arme au moment où ils quittent l'office. Celui-ci tient un registre mentionnant toutes les informations relatives à la remise et à la reprise de chacune de ces armes, et cela jusqu'à la destruction de ces dernières. Une fois le délai de conservation écoulé, il propose ces données aux Archives fédérales. Lorsqu'un employé en possession d'une arme à feu quitte fedpol, il peut emporter son arme s'il a effectué au moins dix ans de service au sein de l'office. La cession de l'arme est effectuée conformément à la législation fédérale sur les armes; la conservation des données pendant au moins 20 ans, telle qu'exigée par l'*Instrument de traçage de l'ONU*, est donc garantie.

Les cantons, souverains en matière de police, définissent les tâches de leurs unités armées. Le droit cantonal régit également, généralement dans une loi sur la police, les conditions d'obtention, de port, d'utilisation et de cession des armes à feu de ces unités. Il en résulte que la souveraineté des cantons s'étend également aux modalités de conservation des registres relatifs aux armes portées par les corps de police cantonaux et communaux; la législation fédérale n'est pas applicable en la matière.

Conformément à l'art. 11, al. 1, let. d, OEPM, le militaire qui quitte l'armée reçoit son fusil d'assaut en toute propriété. Il en va de même pour son pistolet, conformément à l'art. 12, al. 1, let. c, OEPM, s'il présente un permis d'acquisition d'armes valable (entre autres conditions). Une fois la cession réalisée, l'arme tombe sous le coup de la législation sur les armes (art. 15 OEPM). Les indications fournies par l'ex-militaire pour obtenir un permis d'acquisition d'armes doivent par conséquent être consignées dans un registre, comme l'exige la législation sur les armes. De plus, conformément à l'art. 32j, al. 2, let. a, LArm, les services compétents de l'administration militaire communiquent à l'Office central des armes l'identité des personnes qui se sont vu remettre une arme en propriété lorsqu'elles ont été libérées de leurs obligations militaires. Ces mesures permettent de garantir que les exigences de l'*Instrument de traçage de l'ONU* quant aux 20 ans de conservation sont respectées.

58 FF 2009 7981

Concernant la durée de conservation des données sur la remise et la reprise de l'arme personnelle en général, veuillez vous reporter au commentaire relatif à la LSIA ci-dessous.

En vertu de l'art. 31 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)⁵⁹, le service des finances d'armasuisse conserve les pièces justificatives pendant dix ans. Pour les contrats spéciaux de plus longue durée, le délai de conservation de ces pièces justificatives est fonction de la durée du contrat. Cette solution semble admissible, dans la mesure où il appartient aux destinataires des marchandises de conserver les informations y afférant pendant la durée nécessaire.

L'art. 91, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)⁶⁰ présente le Corps des gardes-frontière (Cgfr) comme une formation armée et portant l'uniforme. L'art. 106 LD autorise son personnel à faire usage d'armes à feu. Un document interne régit la remise et la reprise des armes de service des collaborateurs et impose la tenue d'un inventaire relatif aux armes à feu de tous types. Des travaux sont actuellement en cours pour imposer une durée de conservation de 20 ans pour les données relatives à la remise d'armes personnelles et à la reprise de celles-ci au moment où les collaborateurs quittent le service. Dans la pratique, lorsqu'un collaborateur quitte le Cgfr, ce dernier remet son arme à un autre collaborateur, sauf si elle doit être détruite en raison d'une défectuosité. Il ne remet pas d'armes de service aux collaborateurs dont les rapports de travail ont pris fin. S'il en allait autrement, cette cession serait soumise à la législation fédérale sur les armes. De plus, l'art. 32j, al. 2, let. a, LArm, relatif à la communication à l'Office central des armes serait applicable. Ces mesures permettraient en tous les cas de garantir que les exigences de l'*Instrument de traçage de l'ONU* quant aux 20 ans de conservation soient respectées.

La législation sur les armes est applicable à l'acquisition et à la reprise d'armes à feu, dans le cadre professionnel, par les gardes des installations nucléaires, par les inspecteurs de la chasse et par les gardes-chasse, qui doivent être en possession d'un permis d'acquisition d'armes. Ses dispositions relatives à l'obligation de tenir un registre sont également applicables, si bien que les exigences de l'*Instrument de traçage de l'ONU* quant aux 20 ans de conservation sont là aussi respectées.

Le présent projet ne modifie en rien les délais de conservation des documents douaniers en rapport avec le placement sous régime douanier (cf. art. 96 de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD)⁶¹), dans la mesure où ce sont les services de l'Etat qui y inscrivent les indications nécessaires, notamment celles fournies pour obtenir une autorisation.

Il conviendra de compléter la législation d'exécution pour tenir compte des autres informations dont le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* requiert la conservation. L'*Instrument de traçage de l'ONU* exige l'établissement de registres précis et détaillés et n'indique rien de plus que la durée de conservation. Il s'agit des indications contenues dans le marquage (pour l'introduction en Suisse: la Suisse comme pays de destination et l'année de l'introduction; pour le passage des stocks de l'Etat à un usage civil: la Suisse en tant que pays où ce transfert a eu lieu). Pour les transactions internationales, il convient d'enregistrer et de conserver la date d'octroi de

⁵⁹ RS 611.01

⁶⁰ RS 631.0

⁶¹ RS 631.01

l'autorisation et sa date d'expiration, l'Etat exportateur, l'Etat dans lequel l'arme à feu sera introduite, les Etats de transit et le destinataire final.

LFMG

Contrairement à la législation sur les armes, celle relative au contrôle des exportations régit la durée de conservation au niveau de l'ordonnance. L'art. 17 OMG prévoit l'obligation de tenir des registres documentant la fabrication, l'achat, la vente, le courtage ou toute autre forme de commerce de matériel de guerre, de même que la conclusion de contrats prévoyant le transfert de biens immatériels. Leur durée de conservation est de dix ans, comme l'exige le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Les catégories d'informations à conserver correspondent également aux exigences du Protocole. Celui-ci demande néanmoins que les pays de transit, le cas échéant, y figurent également. Il conviendrait donc d'ajouter les documents de transport à la liste de l'art. 17, al. 2, OMG. Conformément à l'art. 9e, al. 3, OMG, le SECO peut demander à n'importe quel moment aux bénéficiaires d'autorisations générales des renseignements sur le genre, la quantité, le placement sous régime douanier et la destination finale des biens qui sont ou ont été importés au moyen d'une licence générale d'importation, ou qui transitent ou ont transité au moyen d'une licence générale de transit; l'obligation de renseigner s'éteint dix ans après le placement sous régime douanier.

La LFMG respecte les durées de conservation de 20 et 30 ans prescrites par l'*Instrument de traçage de l'ONU*. Les registres de fabrication ne revêtent une importance dans la LFMG que pour les armes légères et de petit calibre qui ne sont pas des armes à feu au sens de la LArm. Or, la Suisse ne produit pas de telles armes (cf. ch. 5.1.3). Tous les registres sont par conséquent couverts. L'obligation de conserver les registres documentant les transactions internationales concerne par contre l'ensemble des exportations d'armes à feu réalisées en vertu de la LFMG. Or l'OMG ne prévoit pour l'heure qu'une durée de conservation de dix ans pour ce type de registres au lieu des 20 ans prescrits. Il est possible toutefois d'assurer un archivage à long terme, l'*Instrument de traçage de l'ONU* ne précisant pas exactement quels documents doivent être conservés. Si l'on se reporte aux exigences du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, il apparaît que l'autorité habilitée à délivrer les autorisations, en l'occurrence le SECO, peut assurer à elle seule la conservation des indications demandées (par ex. dates de délivrance et d'expiration de l'autorisation, destinataire final, description des articles). En vertu de l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage⁶², les autorisations bénéficient d'un délai de protection de 30 ans. L'administration les conserve donc bien plus longtemps que les dix ans inscrits dans l'OMG. C'est pourquoi on renoncera à étendre la durée de conservation, d'autant plus que l'obligation faite aux titulaires de patentes de commerce d'armes dans la LArm de tenir un inventaire comptable, notamment relatif à la vente et à tout autre commerce d'armes, couvre certainement aussi certains documents mentionnés dans la LFMG.

Le présent projet ne modifie en rien les délais de conservation des documents douaniers en rapport avec le placement sous régime douanier (cf. art. 96 OD), dans la mesure où ce sont les services de l'Etat qui y inscrivent les indications nécessaires, notamment celles fournies pour obtenir une autorisation.

62 RS 152.1

LCB

Aux termes de l'art. 21 OCB, tous les documents nécessaires à l'exportation doivent être conservés pendant cinq ans. Or pour satisfaire aux exigences du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, il faudrait doubler cette durée pour les documents relatifs à l'exportation d'armes à feu, de leurs éléments et accessoires. La législation d'exécution devra être adaptée à cet effet. Il est nécessaire également de pouvoir conserver les documents de transport, sans pour autant empiéter sur le terrain des exportateurs d'autres biens couverts par la LCB, notamment des biens à double usage. La mise en œuvre du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* ne doit en effet nullement entraver leur activité.

Il n'est pas prévu de prolonger la durée de conservation des registres des importations et des exportations pour atteindre les 20 ans exigés par l'*Instrument de traçage de l'ONU*, puisque l'autorité habilitée à délivrer les permis peut veiller à leur conservation pendant toute cette durée. Pour plus de détails, on se reportera au commentaire relatif à la LFMG ci-dessus. Conformément à l'art. 10, al. 3, OCB, le SECO peut exiger des renseignements sur la destination finale des biens qui seront exportés au moyen d'une licence générale d'exportation. La LCB ne régissant pas la fabrication, les documents qui y ont trait sont couverts par la LArm et la LFMG.

Le présent projet ne modifie en rien les délais de conservation des documents douaniers en rapport avec le placement sous régime douanier (cf. art. 96 OD), dans la mesure où ce sont les services de l'Etat qui y inscrivent les indications nécessaires, notamment celles fournies pour obtenir une autorisation.

LSIA

Conformément à l'art. 12 LSIA, l'Etat-major de conduite de l'armée exploite le Système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA). Ce système vise notamment à empêcher toute utilisation abusive de l'arme personnelle et contient les données relatives à sa remise et à sa reprise (art. 14, al. 1, let. h, LSIA). En vertu de l'art. 17, al. 5, LSIA, ces données sont conservées cinq ans à compter de la libération des obligations militaires. Dans la pratique, lorsqu'un militaire quitte l'armée, son arme est remise à un autre militaire. En vue d'assurer un suivi de ces transmissions pendant plus de cinq ans, le projet II complète la LSIA par un art. 17, al. 4^{bis}, qui prescrit une durée de conservation de 20 ans pour les données relatives à la remise d'une arme personnelle à un militaire et à sa reprise au moment où celui-ci est libéré de ses obligations militaires ; le terme de reprise inclut les cas où le militaire annonce avoir perdu ou s'être fait voler son arme. Ces cas étaient jusqu'ici recensés dans une banque de données spécifique de la Base logistique de l'armée et les informations y afférant faisaient l'objet d'une actualisation lorsque l'arme réapparaissait.

Concernant la durée de conservation des données sur la remise en toute propriété de l'arme personnelle au militaire libéré de ses obligations militaires, veuillez vous reporter au commentaire relatif à la LArm ci-dessus.

5.1.5 Autorisations d'exportation, d'importation et de transit

Exigences des Instruments internationaux

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* enjoint aux Etats parties qui délivrent des licences ou autorisations d'exportation pour les envois d'armes à feu ou de leurs pièces, éléments (soit, selon le droit suisse, également les silencieux) et munitions, de vérifier préalablement que les Etats importateurs ont délivré des licences ou autorisations d'importation et que les Etats de transit ont notifié par écrit, avant l'envoi, qu'ils ne s'opposent pas au transit. Le Protocole contient en outre des dispositions sur les informations contenues dans les licences et documents de suivi.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* ne comporte aucune disposition relative à l'importation, à l'exportation ou au transit des armes à feu et des armes légères, de leurs pièces, éléments et munitions.

LArm

Les art. 24 ss LArm régissent l'introduction sur le territoire suisse d'armes, d'éléments essentiels d'armes, de munitions ou d'éléments de munitions. L'art. 22b LArm s'applique quant à lui à l'exportation d'armes à feu ou d'éléments essentiels d'armes à feu vers un Etat de l'espace Schengen. Enfin, l'exportation d'autres armes et d'armes à feu à destination d'Etats n'appartenant pas à l'espace Schengen relève de la législation sur le matériel de guerre et sur le contrôle des biens.

La Suisse dispose, comme l'exige l'art. 10, al. 1, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, d'un système de contrôle développé des biens exportés et des biens introduits sur son territoire. Ce système correspond aux normes de sécurité internationales et tient compte des développements récents. Toutefois, la législation suisse ne suffit manifestement pas à satisfaire à certaines exigences du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, notamment à celles relatives à la collaboration avec les Etats de transit (ch. 2.4).

La LArm distingue les autorisations uniques des autorisations générales. Pour obtenir ces autorisations, le requérant doit remplir un questionnaire biographique. Pour obtenir une autorisation unique, il doit de surcroît désigner précisément la marchandise, présenter sa patente de commerce d'armes et, le cas échéant, les autorisations exceptionnelles dont il pourrait être titulaire (art. 5, al. 4, LArm). L'Office central des armes vérifie alors que les conditions de délivrance de l'autorisation sont remplies. S'il s'agit d'une introduction d'armes à feu sur le territoire suisse à titre non professionnel, le requérant joint à la demande d'autorisation une copie de son permis d'acquisition d'armes, un extrait de casier judiciaire, une copie de son passeport ou carte d'identité et l'attestation officielle l'autorisant à acquérir une arme (art. 9a LArm). Un document de suivi est nécessaire pour l'exportation définitive d'armes à feu, de leurs éléments essentiels ou munitions vers un Etat Schengen (art. 22b LArm, art. 44 OArm)⁶³. Le requérant demande l'établissement de ce document en remplissant un formulaire; l'Office central des armes ne donne suite à sa demande que s'il est à même de garantir un transport sûr et que le destinataire final est autorisé à posséder les armes en question. Quiconque demande une autorisation pour assurer des transactions internationales doit en outre satisfaire à des exigences géné-

63 FF 2009 7965

rales et notamment jouir d'une bonne réputation (art. 52, al. 1, OArm). Le système d'examen des conditions d'octroi des autorisations est donc efficace.

La Suisse ne peut mettre en œuvre les exigences du Protocole en ce qui concerne les autorisations générales pour l'introduction régulière et à titre professionnel d'armes à feu, de leurs éléments essentiels, de munitions et d'éléments de munitions.

Pendant l'année couverte par une autorisation générale d'introduction sur le territoire suisse, les biens visés peuvent parvenir à différents destinataires finaux, à différentes dates et en empruntant différentes voies d'acheminement. Lors de l'octroi de l'autorisation, il n'est pas rare que les indications relatives aux biens qui vont être introduits en Suisse (destinataires finaux, quantités, désignation) fassent encore défaut. Il arrive souvent qu'un importateur demande une autorisation au moment de la négociation du contrat, soit avant même de savoir s'il y aura transaction ou non. Même dans le cadre d'autorisations uniques, il est fréquent que le transporteur adapte les voies d'acheminement à court terme, en fonction des capacités de transport disponibles ou des retards éventuels dans l'expédition. Pour les autorisations générales, il est donc impossible dans les faits de nommer les Etats de transit dans l'autorisation et de transmettre préalablement les indications contenues dans l'autorisation à ces derniers comme l'exige l'art. 10, par. 3, du Protocole.

Le Protocole fait dépendre l'octroi des autorisations d'exportation de l'existence d'une notification écrite des Etats de transit (permis de transit). La Suisse se voit dans l'impossibilité de mettre en œuvre cette exigence, dans la mesure où la législation sur les armes ne régit que l'exportation d'armes à feu vers des Etats Schengen (document de suivi et carte européenne d'armes à feu). Le problème est le même qu'en matière d'importation, puisqu'il est rare que les Etats de transit soient définis à l'avance. Là où le bât blesse, c'est que certains Etats, dont l'Allemagne, n'octroient de permis de transit que si l'Etat exportateur a fourni une autorisation d'exportation. Il apparaît donc impossible de vérifier si les Etats de transit ne s'opposent pas à ce transfert (art. 10, ch. 2, let. b du Protocole) avant que le document de suivi ait été délivré.

Par nature, les autorisations générales n'indiquent pas les quantités effectives de biens introduits sur le territoire suisse à chaque livraison. Il en résulte qu'en ce qui concerne les quantités également, les exigences de l'art. 10, par. 3, du Protocole restent lettre morte. L'idée de décompter les quantités en partant des indications globales contenues dans l'autorisation générale paraît peu prometteuse.

Etrangement, l'art. 6, ch. 1, let. h, du projet de règlement de l'UE (ch. 2.4) prévoit que l'autorisation d'exportations multiples doit mentionner les quantités exportées.

Pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et satisfaire aux exigences du Protocole, il faudrait revoir l'ensemble du système régissant les autorisations, une solution drastique qui ne suffirait pas à éliminer toutes les difficultés. En effet, la procédure continuerait d'être bloquée par l'interdépendance entre autorisation d'exportation et permis de transit.

Nous renonçons donc à adapter la loi sur les armes aux exigences de l'art. 10 du Protocole et émettons des réserves à cet égard lors de l'adhésion.

LFMG

La mise en œuvre des exigences du Protocole est tout aussi incompatible avec le système actuel applicable en matière d'autorisations en vertu de la LFMG. Celle-ci prescrit en effet l'octroi d'autorisations d'exportation valables pendant un an et pouvant être prolongées de six mois. Or, et c'est là la première objection, les exportations autorisées en faveur d'un destinataire final spécifique peuvent prendre la forme de plusieurs livraisons. Il y a alors radiation partielle. Pendant la durée couverte par l'autorisation, les biens visés peuvent parvenir au destinataire final à différentes dates et en empruntant différentes voies d'acheminement. Il est rare que ces informations, notamment celles relatives aux Etats de transit, soient disponibles à ce stade. De plus, certains Etats n'accordent de permis de transit que si l'Etat exportateur a délivré une licence d'exportation et parfois également que si l'Etat importateur a délivré une licence d'importation. Enfin, il n'est pas rare que le futur titulaire d'une autorisation demande celle-ci au moment de la négociation du contrat, soit avant même de savoir s'il y aura transaction ou non. Pour pouvoir mettre en œuvre les exigences du Protocole, il faudrait donc revoir de fond en comble le système des autorisations prévu par la LFMG, une solution drastique qui ne suffirait pas à éliminer toutes les difficultés. En effet, la procédure continuerait d'être bloquée par l'interdépendance entre autorisation d'exportation et permis de transit.

La LFMG couvre une vaste gamme de produits, dont les armes à feu ne constituent qu'une petite part. Pour ne pas intervenir inutilement dans le champ d'activité des exportateurs d'autres biens, il faudrait prévoir une procédure d'autorisation séparée pour les exportations d'armes à feu, avec ses formulaires et instructions spécifiques.

Nous renonçons donc à adapter la LFMG. Comme nous l'avons indiqué, il est prévu de compléter l'ordonnance en ajoutant les documents de transport à la liste des justificatifs à conserver (cf. ch. 5.1.4); les documents relatifs aux Etats de transit devraient ainsi être disponibles si besoin est. Il revient à l'exportateur de réunir l'ensemble des autorisations nécessaires à l'exportation prévue.

LCB

Un problème supplémentaire se pose, puisque le SECO peut délivrer une licence générale ordinaire d'exportation (LGO) pour l'exportation de biens vers les Etats qui participent à toutes les mesures internationales de contrôle non obligatoires en droit international soutenues par la Suisse (liste d'Etats⁶⁴ figurant à l'annexe 4 à l'OCB). Valable deux ans, cette licence permet de déroger à l'obligation d'obtenir une autorisation pour chaque exportation d'armes à feu, au sens de la LCB, vers ces Etats. Par contre, si un Etat de cette liste est également un Etat Schengen, l'exportateur doit se plier aux dispositions de la LArm (document de suivi). Là aussi, le système régissant les autorisations va à l'encontre d'une adaptation de la loi en vue de satisfaire aux exigences du Protocole.

⁶⁴ Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Suède, Turquie, Ukraine.

5.1.6 Confiscation, saisie et disposition

Exigences des Instruments internationaux

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* prévoit que les Etats parties adoptent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation et la disposition (en règle générale la destruction) des armes à feu, et des pièces, éléments et munitions de ces armes, qui ont fait l'objet d'une fabrication ou d'un trafic illicites.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* ne comporte aucune disposition relative à la confiscation, à la saisie ou à la disposition d'armes à feu ou d'armes légères ni à la saisie ou à la disposition de leurs pièces, éléments et munitions.

LArm

L'art. 31 LArm régit la mise sous séquestre (équivalent de «saisie» dans l'Instrument de traçage) et la confiscation. Il a été complété pour tenir compte du développement de l'acquis de Schengen et prévoit que l'autorité compétente mette sous séquestre les armes à feu, leurs éléments essentiels ou leurs accessoires et les plus petites unités d'emballage des munitions qui ne sont pas marqués conformément aux dispositions (art. 31, al. 1, nouvelles let. d et e)⁶⁵. L'autorité doit également pouvoir confisquer définitivement les objets mis sous séquestre (art. 31, al. 3, nouvelle let. b). Une fois que la police a mis une arme à feu sous séquestre (saisie; mise en dépôt auprès de l'autorité pénale ou de la police), l'autorité compétente décide de la confiscation et de la suite de la procédure, telle qu'elle est décrite dans le nouvel art. 54 OArm.

L'art. 31, al. 1, let. b, LArm suffit pour procéder à la confiscation et la disposition (en règle générale la destruction) des armes à feu, et des pièces, éléments et munitions de ces armes, qui ont fait l'objet d'une fabrication ou d'un trafic illicites, et répondre ainsi aux exigences du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. En effet, ces objets ne sont pas acquis ou possédés légitimement.

LFMG

L'art. 38 LFMG prescrit la confiscation de matériel de guerre par le juge s'il n'y a pas de garantie qu'il sera utilisé à l'avenir d'une manière conforme au droit. Cette loi ne nécessite aucune adaptation.

LCB

L'art. 17 LCB prescrit la confiscation de matériel de guerre par le juge s'il n'y a pas de garantie qu'il sera utilisé à l'avenir d'une manière conforme au droit. Cette loi ne nécessite pas non plus d'adaptation.

LD

Aux termes de l'art. 32, al. 4, LD, le bureau de douane refile, pour autant qu'elles ne doivent pas être détruites, les marchandises déclarées réglementairement pour le placement sous un régime douanier, mais dont l'introduction dans le territoire douanier, l'importation, l'exportation ou le transit ne sont pas admis. Selon l'art. 104, al. 2 et 3, LD, il séquestre les objets dont la confiscation est probable et

⁶⁵ FF 2009 7981

les transmet immédiatement à l'autorité compétente, soit en l'espèce le bureau cantonal des armes ou les autorités judiciaires.

5.1.7 Dispositions pénales

Exigences des Instruments internationaux

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* exige que la falsification ou l'effacement, l'enlèvement ou l'altération de façon illégale des marques que doit porter une arme à feu soient punissables.

Sous réserve des concepts fondamentaux de leur système juridique, les Etats parties doivent également réprimer le fait de tenter de commettre l'une des infractions précitées ou de s'en rendre complice, de les diriger, faciliter, encourager ou favoriser au moyen d'une aide ou de conseils.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* ne comporte pas de dispositions pénales.

LArm

L'art. 33, al. 1, let. f, LArm, tel qu'il a été modifié suite au développement de l'acquis de Schengen⁶⁶, vise quiconque fabrique ou introduit sur le territoire suisse des armes à feu, des éléments essentiels de ces armes, des accessoires d'armes ou des munitions ou fait le commerce de ces objets sans les marquer conformément aux dispositions. Les dispositions pénales modifiées de la LArm s'appliquent tant au commerce à titre non professionnel qu'au commerce professionnel (art. 33, al. 1, let. f, ch. 1 et 2, LArm). Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* n'exige pas l'incrimination de l'introduction illégale sur le territoire suisse. Cette interprétation est similaire à celle faite par le Parlement européen et le Conseil (cf. directive (modifiée) 2008/51/CE⁶⁷). Le droit suisse ne réprime pas encore les infractions à caractère intentionnel que sont la modification ou l'effacement, l'enlèvement ou l'altération de façon illégale des marques que doit porter une arme à feu.

L'art. 33, al. 1, LArm sera donc complété en conséquence. Les actions autorisées, notamment au titre de l'art. 20, al. 2, LArm ou de l'art. 33, al. 1, OArm (autorisation exceptionnelle), sont réservées. Dans la mesure où ces infractions doivent pouvoir être réprimées, qu'elles aient été commises par le titulaire d'une patente de commerce d'armes (let. b et f) ou par un autre individu, il convient de modifier quelque peu la systématique et d'inscrire la nouvelle disposition dans une nouvelle let. ^{abis}. Les faits décrits à l'art. 33, al. 1, LArm étant des délits et ceux décrits à l'al. 3 de cette disposition étant des crimes, il convient de ne pas régler séparément la tentative (art. 22 CP), l'instigation (art. 24 CP) et la complicité (art. 25 CP). Le renvoi de l'art. 333, al. 1, CP indique que ces dispositions du code pénal s'appliquent également au droit pénal accessoire; ces formes de participation sont par conséquent également punissables. La quotité de la peine s'inscrit tant dans la systématique du code pénal que dans celle de l'art. 33 LArm.

⁶⁶ FF 2009 7981

⁶⁷ Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, JO L 179 du 8.7.2008, p. 5.

Il n'y aura pas de réglementation spécifique pour quiconque enlèvera, rendra méconnaissable ou modifiera sans droit le marquage à titre professionnel, car il est difficilement imaginable qu'on puisse exercer ce type d'activités à titre professionnel.

LFMG

Les dispositions pénales de la LFMG ne comportent pas de norme indiquant que les armes à feu, leurs pièces, leurs éléments et leurs munitions ne peuvent être importées, exportées, acquises, vendues, livrées, transportées ou introduites sur le territoire que s'ils ont été marqués conformément aux dispositions. Une telle norme n'aurait un réel intérêt que pour l'exportation qui, contrairement aux autres transactions, n'est pas réglée exhaustivement par la LArm; celle-ci ne fait que prescrire un document de suivi pour l'exportation d'armes à feu ou de leurs éléments essentiels vers un Etat Schengen. Néanmoins, quiconque souhaite exporter des armes au sens de la LFMG, doit également respecter les dispositions de la LArm: un marquage déficient constitue donc une infraction aux dispositions de la LArm sur le marquage (développement de l'acquis de Schengen). Les dispositions pénales de la LArm prévoient des peines privatives de liberté de trois ans au plus (cinq ans au plus pour qui agit à titre professionnel) ou des peines pécuniaires. Il est donc inutile d'adapter la LFMG.

LCB

La LCB ne contient pas non plus de norme pénale réprimant le commerce d'armes à feu ou de pièces, éléments et munitions munis d'un marquage déficient. Cependant, là aussi, les dispositions pénales de la LArm sont suffisantes.

5.1.8 Echange d'informations et coopération en matière de traçage

Exigences des Instruments internationaux

Les Etats parties coopèrent pour atteindre les buts fixés dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Chacun d'entre eux désigne un organisme national ou un point de contact unique chargé d'assurer la liaison avec d'autres Etats parties pour les questions relatives au Protocole. Ils échangent, conformément à leurs systèmes juridiques et administratifs respectifs, des informations pertinentes concernant la fabrication ou le trafic illicites d'armes à feu, de leurs éléments essentiels, silencieux, munitions et éléments de munitions.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* comporte des dispositions détaillées relatives à la procédure d'échange d'informations et au contenu des informations échangées en vue d'assurer le traçage des armes légères et de petit calibre «illicites», c'est-à-dire dont la fabrication ou le trafic est illicite (voir ch. 5.1.1 [Définitions]).

LArm

La Division politique IV (DP IV) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sera le point de contact national chargé des questions administratives et stratégiques au sens de l'art. 13, par. 2, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de l'art. 25, en relation avec l'art. 31, par. 1, let. a, de l'*Instrument de traçage de l'ONU* (cf. fin du ch. 2.4). Il n'est pas nécessaire toutefois d'inscrire cette fonction

dans la loi, dans la mesure où la DP IV l'assume déjà aujourd'hui dans le cadre du Programme d'action de l'ONU (cf. ch. 3.1.1).

L'Office central des armes sera quant à lui le point de contact national (Single Point of Contact; SPOC) chargé des questions «opérationnelles et techniques» relatives à la législation sur les armes et aux demandes de traçage. Une nouvelle let. b^{bis} sera introduite à l'art. 31c, al. 2, et indiquera que l'Office central des armes traitera les demandes de traçage d'armes à feu, d'éléments essentiels d'armes à feu, de munitions ou d'éléments de munitions présentées par une autorité étrangère, transmettra aux autorités étrangères les demandes de traçage émises par une autorité suisse et sera l'interlocuteur pour toute question d'ordre technique et opérationnel dans le domaine du traçage. Ces dispositions n'ayant aucune influence sur l'échange d'informations avec les Etats Schengen ou sur une autre situation particulière (cf. let. c à f), il est justifié, sur le plan de la systématique, de les intégrer dans une nouvelle let. b^{bis}. De plus, afin de faciliter le traitement des demandes et de répertorier les divers marquages, il est proposé de créer le fichier DARUE (art. 32a, al. 1, let. g, 32b, al. 4^{bis} et 32c, al. 1 et 2 LArm).

La mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York transmettra les noms des deux points de contact à l'ONU au moyen d'une note diplomatique à l'occasion du dépôt de l'acte d'adhésion.

Les éventuelles demandes d'entraide judiciaire doivent être adressées à l'Office fédéral de la justice (art. 18, ch. 13, de la Convention des Nations Unies du 15 novembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée⁶⁸), comme la Suisse l'a déjà notifié à l'ONU dans le cadre de la ratification de la Convention.

Les dispositions de l'*Instrument de traçage de l'ONU* relatives à la coopération en matière de traçage des armes légères et de petit calibre (art. 14 à 23) portent spécifiquement sur l'entraide administrative transfrontalière, sur les modalités du traitement des demandes et sur le contenu des informations échangées. Les informations échangées sont pour l'essentiel des indications relatives aux marchandises recherchées, à leur localisation et à leurs voies d'acheminement.

L'art. 12 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* décrit lui aussi le contenu des informations échangées (art. 12 Information et art. 13 Coopération): informations relatives aux personnes impliquées dans le transfert d'armes à feu, d'éléments essentiels de ces armes, de silencieux, de munitions et d'éléments de munitions dont la fabrication ou le trafic sont illicites (fabricants, négociants, importateurs, exportateurs, transporteurs), aux groupes criminels organisés, à leurs moyens et à leurs méthodes (par ex. méthodes de dissimulation), aux voies d'acheminement et aux expériences des Etats en matière de législation, de prévention et de répression (méthodes et mesures).

Dans la pratique, il est exceptionnel que l'Office central des armes communique des données personnelles. C'est notamment le cas lorsqu'une arme est entrée en possession d'une personne de manière illicite. Dans la mesure où l'échange d'informations dans le cadre du traitement de demandes de traçage ne porte pas sur des données sensibles, il n'est pas nécessaire d'inscrire ses modalités dans une loi au sens formel (cf. art. 19, en relation avec l'art. 17, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁶⁹). Conformément à l'art. 19, al. 2, LPD, les organes

⁶⁸ RS 0.311.54

⁶⁹ RS 235.1

fédéraux sont en droit de communiquer, sur demande, le nom, le prénom, l'adresse et la date de naissance d'une personne même s'il n'existe pas de base légale ni d'autres motifs légitimant cette communication au sens de l'art. 19, al. 1, let. a à d, LPD. Ainsi, en application directe de l'art. 19, al. 2, LPD, l'Office central des armes est autorisé à communiquer sur demande, des données personnelles.

Les modalités régissant l'échange d'informations dans le cadre du traitement de demandes de traçage figureront dans un nouveau chapitre de la législation d'exécution.

LFMG

Les dispositions de la LFMG sur l'entraide administrative (art. 42) permettent déjà aux autorités fédérales de coopérer de manière flexible avec les autorités étrangères et les organisations internationales. Aucune adaptation ne s'avère nécessaire.

LCB

Les dispositions de la LCB sur l'entraide administrative (art. 20) correspondent à celles de la LFMG. Là aussi, tout changement est inutile.

5.2 Les changements proposés

En adhérant au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et en le mettant en œuvre et en mettant également en œuvre l'*Instrument de traçage de l'ONU*, la Suisse adapte sa législation sur les armes aux prescriptions prévues par l'ONU dans le but d'établir des standards minimaux applicables au niveau international dans les domaines du marquage des armes à feu, de l'enregistrement et de la conservation des informations relatives aux armes à feu, de la punissabilité des infractions en rapport avec le marquage, ainsi que du renforcement de la coopération internationale. Dans ce contexte, le droit sur les armes et la législation sur le contrôle des exportations, qui garantissent déjà un bon niveau de contrôle et un contrôle adapté aux standards internationaux, doivent être complétés ponctuellement. Au niveau des lois, la LArm et la LSIA sont concernées par la mise en œuvre des instruments, les autres adaptations pourront se faire dans la législation d'exécution. Comme nous l'avons mentionné au ch. 5.1, les modifications ci-après seront apportées à la LArm et à la LSIA.

5.2.1 Projet I

En vertu des art. 12 et 13 du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et des art. 14 à 23, 25, 30 et 33 de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, l'art. 31c, al. 2, LArm, doit être complété pour octroyer une nouvelle tâche à l'Office central des armes. Celui-ci traitera les demandes en provenance de l'étranger qui visent à tracer des armes à feu, enverra lui-même ces demandes et sera l'interlocuteur pour les questions d'ordre technique et opérationnel dans ce domaine. Afin de permettre la gestion des demandes et de répertorier les marquages, le fichier DARUE est créé (art. 32a, al. 1, let. g, 32b, al. 4^{bis} et 32c, al. 1 et 2, LArm).

En vertu de l'art. 5, ch. 1, let. c, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, l'art. 33, al. 1, LArm, doit être complété par une nouvelle let. abis réglant la punissabilité des personnes qui, de manière illicite, enlèvent, rendent méconnaissable, modifient ou complètent le marquage prescrit pour les armes à feu.

5.2.2 **Projet II**

Instrument de traçage de l'ONU

Au niveau de la loi, comme les exigences de l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont déjà remplies par les adaptations faites en vertu du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, seul l'art. 17 LSIA devra être adapté. Cette adaptation concerne la durée de conservation des données (ch. 5.2.3 et 5.4). Les autres adaptations qui découlent de l'*Instrument de traçage de l'ONU* peuvent être mises en œuvre au niveau de l'ordonnance.

Autres adaptations légales nécessaires indépendamment du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et de l'Instrument de traçage de l'ONU

Une exception est introduite à l'art. 2, al. 1, LArm, afin d'assurer que les art. 32c et 32j soient cohérents avec le champ d'application de la LArm. En effet, l'administration militaire était exclue du champ d'application, alors que la LArm lui confiait des tâches, notamment dans la communication et la gestion de données.

Conformément aux art. 25a, al. 3, et 27, al. 4, LArm, les collaborateurs des autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières en vertu de l'art. 2, let. b, OCOFE⁷⁰, qui participent en Suisse, en compagnie de collaborateurs d'autorités suisses de surveillance des frontières, à des engagements opérationnels aux frontières extérieures de l'espace Schengen, ne sont pas tenus d'obtenir une autorisation pour introduire provisoirement des armes à feu sur le territoire suisse ni pour les porter.

L'art. 32a, al. 1, let. b est modifiée, dans sa version française uniquement, pour corriger une erreur de rédaction apparue lors d'une révision précédente de la loi.

Le nouvel art. 32abis est créé et les art. 32b, al. 3, let. a et b, et 32j, al. 2, let. a et b, sont modifiés pour que le numéro d'assuré AVS puisse être utilisé afin de systématiser la transmission des données entre les services compétents de l'administration militaire et l'Office central des armes.

L'art. 32c, al. 2bis, est ajouté et l'art. 32j, al. 1, abrogé pour permettre aux services compétents de l'administration militaire d'avoir un accès en ligne au fichier DEBWA qui concerne les refus de délivrer des autorisations, la révocation d'autorisations et la mise sous séquestre d'armes.

Enfin, l'art. 32j, al. 2, let. a, est modifié pour supprimer l'obligation qu'a l'administration militaire d'annoncer les garde-frontières qui se voient remettre leur arme de service en propriété lorsqu'ils quittent le corps.

5.3 Législation d'exécution et mise en œuvre

La législation sur les armes et sur les contrôles à l'exportation offre déjà un niveau élevé de contrôle. Seules les quelques adaptations susmentionnées sont donc nécessaires au niveau de la loi. Les prescriptions détaillées relatives aux adaptations prévues seront réglées, pour la plupart, au niveau de l'ordonnance lors de la mise en œuvre des projets. Les obligations de marquage s'adressent aux fabricants et aux importateurs d'armes à feu, qui seront chargés de la mise en œuvre. Les prescriptions relatives à la conservation des informations seront mises en œuvre par les autorités (cantonales) compétentes, celles relatives à l'échange transfrontalier d'informations de nature technique et opérationnelle par l'Office central des armes, qui représente le service compétent de la Confédération en la matière.

5.4 Commentaire par article

Les conséquences qu'ont la reprise des prescriptions internationales sur le droit en vigueur (relation avec les dispositions de la LArm, de la LFMG, de la LCB et, pour l'arme personnelle de l'armée, de la LSIA) ont été présentées au ch. 5.1.

5.4.1 Projet I

Art. 31c, al. 2, let. b^{bis}, LArm Nouvelle tâche pour l'Office central des armes avec l'extension de l'échange d'informations opérationnelles

L'Office central des armes traite les demandes en provenance de l'étranger visant à tracer des armes à feu, des éléments essentiels d'armes à feu, des munitions ou des éléments de munitions, transmet lui-même de telles demandes qui proviennent des cantons et est l'interlocuteur (SPOC) pour les questions d'ordre technique et opérationnel dans ce domaine. Les informations échangées portent sur des cas spécifiques de nature opérationnelle, par exemple sur les fabricants, les négociants, les importateurs, les exportateurs autorisés et, chaque fois que cela est possible, sur les transporteurs des biens mentionnés. Des informations fournies par les autorités pénales sont également échangées sur les groupes criminels organisés qui participent à la fabrication ou au trafic illicites d'armes à feu, les moyens de dissimulation, les méthodes et moyens utilisés, les points d'expédition et de destination et les itinéraires habituellement empruntés, les expériences d'ordre législatif, les pratiques et mesures tendant à prévenir, combattre et éradiquer la fabrication et le trafic illicites des biens concernés, ainsi que des informations scientifiques et techniques utiles aux autorités de poursuite pénale. En vertu du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, la traçabilité des «éléments essentiels» ne porte que sur les silencieux (cf. ch. 5.1.1).

En revanche, la Division politique IV du DFAE fera office de point de contact de l'ONU sur les plans administratif et stratégique, comme cela est déjà le cas dans le cadre du programme d'action de l'ONU. Il n'est pas nécessaire d'inscrire cette tâche dans le droit.

Art. 32a, let. g, 32b, al. 4^{bis}, et 32c, al. 1, phrase introductive, et al. 2, LArm Création du fichier DARUE, contenu et communication

Comme nous l'avons indiqué, la Suisse doit désigner un SPOC pour toutes les demandes provenant de l'étranger (cf. art. 31c, al. 2, let. b^{bis}). Ce SPOC est chargé de rassembler les informations nécessaires relatives aux personnes et entités (fabricants, commerçants, importateurs, etc.) liées à un cas déterminé, ainsi qu'à la provenance et à la traçabilité, et de les transmettre à l'étranger. Par ailleurs, l'Office central, en tant que SPOC responsable du traitement et de la communication de toutes les demandes provenant de la Suisse adressées à l'étranger doit veiller à leur traitement par l'étranger, ajouter les informations supplémentaires nécessaires et, le cas échéant, formuler des questions subsidiaires servant à établir l'état de fait.

Afin que le marquage des armes soit mis en oeuvre avec succès dans la pratique, l'Office central des armes doit disposer d'un registre complet indiquant quel marquage correspond à quel fabricant, distributeur ou importateur. Ainsi, un nouveau fichier nommé DARUE est créé à l'art. 32a, al. 1, let. g. Son contenu est réglé dans le nouvel art. 32b, al. 4^{bis}. Il contiendra les éléments de marquage visés aux art. 18a et 18b ainsi que toutes les coordonnées, références et indications relatives aux fabricants, distributeurs et importateurs (numéros, symboles, signes, etc., figurant sur les armes qu'ils fabriquent ou importent). La communication du contenu de DARUE est réglée à l'art. 32c, al. 1 et 2.

Art. 33, al. 1, let. a^{bis}, LArm Punissabilité en cas de modification des marquages prescrits

En vertu de l'art. 33, al. 1, let. a^{bis}, LArm, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement, enlève, rend méconnaissable, modifie ou complète le marquage des armes à feu, de leurs éléments essentiels ou de leurs accessoires prescrit par l'art. 18a. Cette disposition règle la punissabilité des délits au sens de l'art. 10, al. 3, CP (ch. 5.1.7). Demeurent réservés les actes autorisés, par exemple en cas d'autorisation exceptionnelle conformément aux art. 20, al. 2, LArm, ou 33, al. 1, OArm.

Sans le mentionner explicitement, le droit pénal accessoire (droit sur les armes dans le cas présent) rend également punissable le fait de tenter de commettre l'un des délits cités ou d'y participer (complicité, instigation, participation à un délit), conformément à la partie générale du CP en relation avec l'art. 333 CP.

5.4.2 **Projet II**

Art. 2, al. 1, LArm Champ d'application

L'art. 32j LArm, relatif à la communication d'informations relevant du domaine de l'administration militaire et introduit lors de la mise en oeuvre de l'acquis Schengen, est en contradiction avec l'art. 2, qui exclut l'administration militaire du champ d'application de la LArm.

Il en va de même de l'art. 32c, qui règle la communication des données aux autorités de justice et de police de la Confédération, dont la police militaire fait partie, et aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur les armes, qui comprend aussi certains services de l'administration militaire.

Nous proposons par conséquent de remédier à ce problème en complétant l'article par une réserve en faveur de l'art. 32c et 32j.

*Art. 25a, al. 3, let. e, et
27, al. 4, let. e, LArm*

Dérogation au régime de l'autorisation pour l'introduction d'armes à feu sur le territoire suisse et à celui du permis de port d'armes

Le projet II contient une adaptation de la LArm résultant de la mise en œuvre, au niveau de l'ordonnance, des prescriptions de deux développements de l'acquis de Schengen: le règlement FRONTEX et le règlement RABIT. Les bases juridiques nécessaires à la coopération, notamment avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'espace Schengen (FRONTEX), ont été introduites dans l'OCOFE⁷¹. En vertu de l'art. 26, al. 1, OCOFE, le personnel étranger n'a pas besoin de permis d'importation, d'exportation ou de transit pour les armes et le matériel qu'il emporte en Suisse dans le cadre d'engagements ou à des fins d'instruction. L'ordonnance, par contre, n'aborde pas la question du permis de port d'armes. Le fait que les collaborateurs des autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières ne soient pas obligés d'obtenir une autorisation pour introduire provisoirement des armes à feu sur le territoire suisse n'est pas compatible avec l'art. 25a LArm. Par ailleurs, conformément à l'art. 27 LArm, toute personne qui porte une arme dans un lieu accessible au public ou qui transporte une arme doit être titulaire d'un permis de port d'armes. Pour combler ce vide juridique, il convient de déroger, pour les collaborateurs des autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières, au régime de l'autorisation pour l'introduction d'armes à feu sur territoire suisse et à celui du permis de port d'armes.

Art. 32a, let. b, LArm

Correction d'une erreur de rédaction
(ne concerne que le texte français)

Le projet II contient une correction d'une erreur de rédaction commise dans le texte français uniquement, lors de la mise en œuvre de l'acquis Schengen⁷².

L'Office central des armes gère le fichier relatif à l'acquisition d'armes par des personnes domiciliées dans un *autre* Etat Schengen, et non dans un Etat Schengen.

*Art. 32a^{bis}, 32b, al. 3, let. a et b, et
art. 32j, al. 2, let. a et b, LArm*

Utilisation du no AVS

Le nouvel art. 32a^{bis} est créé et les art. 32b, et 32j sont modifiés pour fixer les bases légales nécessaires pour que l'Office central des armes puisse utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS dans la communication des données à l'administration militaire et la gestion de la base de données DAWA. Cela permettra l'échange systématique de données entre l'Office central des armes et l'administration militaire. L'échange de données se fera uniquement entre ces deux services; il faudra assurer l'exactitude de ces données (le numéro d'assuré AVS est le meilleur moyen d'empêcher la production de doublons et la confusion entre des personnes homonymes), tout en garantissant la protection des données.

⁷¹ RS 631.062

⁷² FF 2006 2643

Depuis le 1^{er} décembre 2007, l'art. 50e, al. 1, de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁷³ interdit l'utilisation systématique du numéro AVS en dehors des assurances sociales fédérales, à moins qu'une loi fédérale ne le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés ne soient définis. De plus, l'art. 50g, al. 2, let. a, LAVS exige des ces autres utilisateurs qu'ils prennent «des mesures techniques et organisationnelles pour que le numéro AVS utilisé soit correct et qu'il n'en soit pas fait une utilisation abusive». Conformément à l'art. 50g, al. 3, LAVS, les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire ces mesures font l'objet d'une ordonnance distincte⁷⁴.

Art. 32c, al. 2^{bis} et 32j, al. 1, LArm

Accès en ligne au fichier DEBBWA pour l'administration militaire

Actuellement, l'administration militaire ne dispose pas d'un accès en ligne au fichier DEBBWA ; c'est l'Office central des armes qui lui communique les données de ce fichier au cas par cas. Ce fichier concerne les refus de délivrer des autorisations, la révocation d'autorisations et la mise sous séquestre d'armes. Il constitue donc un outil de prévention, actuellement uniquement à la disposition des polices cantonales et des autorités douanières, par exemple lorsqu'elles doivent prendre des mesures policières et s'informer du danger potentiel que représente une personne susceptible d'avoir utilisé des armes de manière abusive. Or, si la personne en question effectue son service militaire, c'est la police militaire sur place qui sera compétente pour prendre les mesures policières. Par conséquent, la police militaire devrait pouvoir disposer du même outil que les polices cantonales et les autorités douanières pour préparer ses interventions.

Le devoir de l'Office central des armes actuellement prévu à l'art. 32j, al. 1, LArm de communiquer aux services compétents de l'administration militaire l'identité des personnes figurant dans le fichier DEBBWA pour utilisation abusive d'une arme à feu et qui sont astreintes ou pourraient être astreintes au service militaire, s'est avérée impraticable. L'Office central des armes, peut difficilement savoir, sur la base des informations dont il dispose, si une personne est ou pourrait être astreinte au service militaire. L'accès en ligne doit cependant aussi permettre à l'administration militaire de mieux remplir ses devoirs légaux visant à empêcher l'utilisation abusive de l'arme personnelle (art. 13j LSIA). Lors de la prise de décisions relatives à l'équipement des membres de l'armée avec l'arme personnelle, les autorités compétentes de l'administration militaire doivent directement disposer des informations contenues dans le fichier DEBBWA.

Afin qu'à l'avenir les services compétents de l'administration militaire puissent disposer d'un accès en ligne au fichier DEBBWA, le nouvel al. 2^{bis} est ajouté à l'art. 32c, LArm.

Art. 32j, al. 2, let. a, LArm

Suppression de la communication des données relatives aux garde-frontières

L'occasion de la présente révision est saisie pour supprimer l'obligation qu'a l'administration militaire d'annoncer les garde-frontières qui se voient remettre leur arme de service en propriété lorsqu'ils quittent le corps. Ces armes sont de toute

⁷³ RS 831.10

⁷⁴ RS 831.101.4

façon déjà saisies dans les registres cantonaux puisqu'elles sont déjà soumises à l'obligation d'être titulaire d'un permis d'acquisition. Il n'est dès lors pas nécessaire de les enregistrer une deuxième fois.

Art. 17, al. 4bis, LSIA Prolongation de la durée de conservation des données de l'armée relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle

Jusqu'à présent, l'art. 17 LSIA ne fixait pas de durée de conservation particulière, dans le Système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA), pour les données relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle. Ces données étaient donc soumises à la durée de conservation subsidiaire de cinq ans prévue par l'art. 17, al. 5, LSIA. Les données relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle seront désormais conservées 20 ans à compter de la libération des obligations militaires. Cette durée est en adéquation avec celles prévues pour d'autres données (ch. 5.1.4). La reprise désigne également les cas de perte et de vol des armes personnelles. Les déclarations de perte et de vol sont actualisées si l'arme réapparaît.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences sur les finances

L'approbation et la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et la modification de la loi sur les armes n'ont pas de conséquences financières.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'échange d'informations et la coopération en matière de traçage prévue par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et par l'*Instrument de traçage de l'ONU* nécessiteront, à partir de 2012 et pour une durée indéterminée, du personnel supplémentaire pour l'Office central des armes, rattaché à fedpol; le volume de personnel supplémentaire requis équivaut à deux postes (200 %) et représente un coût de 375 000 francs (part employeur incluse).

En effet, la Suisse doit désigner un Single Point of Contact (SPOC) pour toutes les demandes provenant de l'étranger. Celui-ci est chargé de rassembler les informations nécessaires relatives aux personnes et entités (fabricants, commerçants, importateurs, etc.) liées à un cas déterminé, ainsi qu'à la provenance et à la traçabilité. Il doit ensuite les transmettre à l'étranger.

Par ailleurs, l'Office central des armes, en tant que SPOC responsable du traitement et de la communication de toutes les demandes provenant de la Suisse adressées à l'étranger, doit veiller à leur traitement par l'étranger, ajouter les informations supplémentaires nécessaires et, éventuellement, formuler des questions subsidiaires servant à établir l'état de fait.

Afin que le marquage des armes soit mis en œuvre avec succès et la traçabilité rendue efficace dans la pratique, l'Office central des armes doit disposer d'un registre complet précisant quel marquage correspond à quel fabricant ou importateur.

Pour ces devoirs, deux postes à temps complet pour une durée indéterminée sont nécessaires.

Avant que la procédure de consultation ne soit ouverte, il était prévu que le travail supplémentaire engendré par le rôle de SPOC puisse être couvert par les moyens existants. Depuis lors, d'autres nouvelles tâches ont mobilisé les ressources de l'Office central des armes.

Celles-ci consistent principalement en l'installation et la gestion du système informatique ARMADA. Le travail lié à la gestion d'ARMADA a été sous-estimé. Ce système contiendra la plupart des fichiers prévus par l'art. 32a LArm, y compris le nouveau fichier prévu par le présent projet. Le système ARMADA sera mis en ligne fin mai 2011. Il sera à la disposition des autorités d'exécution cantonales et fédérales, notamment du Cgfr. ARMADA sera consultable en ligne 24 heures sur 24; il pourra donner accès à des données personnelles. Pour le traitement de ces données, il est nécessaire de disposer de suffisamment de personnel formé.

Le travail supplémentaire requis par ARMADA avait pu être compensé au niveau interne, mais les ressources sont désormais épuisées. Afin d'assurer une mise en œuvre correcte du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, des ressources doivent être allouées à l'Office central des armes pour qu'il puisse remplir son rôle de SPOC.

6.1.3 Conséquences dans le domaine de l'informatique

L'adhésion au Protocole de l'ONU sur les armes à feu et la reprise de l'Instrument de traçage de l'ONU engendreront la création d'un nouveau fichier informatique nommé DARUE. Ce fichier sera inclu dans l'installation du système informatique ARMADA (ch. 6.1.2). Au niveau de la communication des données elles-mêmes, l'Office central des armes effectuera l'échange d'informations, notamment l'échange de demandes de traçage, essentiellement par le biais des canaux d'information existants d'Interpol, et éventuellement par écrit.

6.1.4 Effets pour les services de sécurité et de police étatiques

Les armes à feu utilisées par les autorités de police à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes, par les autorités douanières, par les inspections de la chasse, par les gardes-chasse et par les gardes des installations nucléaires sont marquées de la même manière que les armes à feu à usage civil. Elles présentent parfois un marquage supplémentaire (par ex. un blason). Par conséquent, aucune réglementation supplémentaire n'est nécessaire pour les armes des services de sécurité étatiques.

6.2 Conséquences pour les cantons

L'adhésion au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, la reprise de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, et toutes les adaptations du droit suisse, ne devraient nécessiter aucune modification des législations cantonales.

Par ailleurs, les autorités d'exécution cantonales, notamment les bureaux cantonaux des armes, répondent régulièrement aux nombreuses demandes de traçage déposées par l'étranger d'une part par le biais d'Interpol, et d'autre part auprès de l'OCA. Dorénavant, les Etats pourront de surcroît formuler leurs demandes en vertu de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, mais cela ne devrait avoir que peu d'influence sur la charge des cantons, et ils ne devraient pas avoir à engager du personnel supplémentaire.

L'*Instrument de traçage de l'ONU* permet également d'adresser aux cantons des questions relatives au transfert de munitions. Comme cela est déjà possible dans le cadre d'Interpol, il paraît peu probable que les demandes augmentent.

6.3 Conséquences économiques

L'adhésion au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, sa mise en œuvre ainsi que celle de l'*Instrument de traçage de l'ONU* ne devraient avoir aucune incidence directe sur le plan économique.

6.4 Conséquences pour l'industrie et les particuliers

Protocole de l'ONU sur les armes à feu

Les exigences concernant le marquage à l'importation prévues par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* sont importantes pour les industriels et les particuliers.

Actuellement, les fabricants suisses sont déjà tenus de marquer conformément au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* (art. 18a, al. 1, LArm) toutes les armes à feu qui quittent leurs ateliers de production. Ils doivent également veiller à ce que les armes introduites en Suisse portent chacune une marque distinctive du fabricant (art. 18a, al. 2, LArm).

La reprise de la disposition selon laquelle, lors de l'importation, le pays importateur et, si possible, l'année d'importation doivent être marqués sur l'arme en plus de la marque distincte, a des conséquences directes pour l'industrie.

Aucune adaptation ne doit être apportée dans le domaine de la conservation des informations car, d'une part, ce système est laissé à l'appréciation de chaque Etat partie et, d'autre part, le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* – contrairement à l'*Instrument de traçage de l'ONU* – prescrit une durée de conservation de dix ans seulement pour les informations pertinentes.

Enfin, si le nombre de demandes de traçage augmente suite à la mise en œuvre des deux instruments de l'ONU, cela pourrait avoir des répercussions pour les professionnels lorsqu'il s'agira de rechercher des informations. En effet, les informations dont ne disposent pas les autorités cantonales d'exécution devraient être fournies par les professionnels qui détiennent la plupart des données nécessaires pour effectuer

les traçages (par ex. les registres des armes jusqu'en 1999). Toutefois, l'Office central des armes répond déjà à la majorité des demandes de ce type sans consultation des professionnels.

Outre l'obligation de marquage à l'importation lors de l'introduction sur le territoire suisse, aucune répercussion n'est à attendre pour les particuliers tels que les membres des clubs de tir, les chasseurs et les collectionneurs d'armes.

Instrument de traçage de l'ONU

Contrairement au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, l'*Instrument de traçage de l'ONU* se contente de recommander un marquage à l'importation. Le droit suisse exige déjà un marquage des armes lors de leur fabrication (art. 18a LArm).

La durée maximale de conservation requise par l'*Instrument de traçage de l'ONU* est garantie par la législation sur les armes conformément au développement de l'acquis de Schengen et en vertu de la présente modification de la loi sur les systèmes d'information de l'armée.

Le champ d'application élargi de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, qui englobe non seulement les armes à feu à épauler ou de poing, mais aussi les «armes légères», est source de difficultés. En effet, les armes légères ne sont actuellement contrôlées qu'en vertu de la loi sur le matériel de guerre, qui ne prescrit pas de marquage à l'importation ou lors de la fabrication ni le prévoit dans l'immédiat.

Si l'on voulait garantir une traçabilité des armes légères identique à celle des armes à feu à épauler ou de poing, il faudrait que les fabricants et les armuriers veillent à enregistrer et à conserver les informations relatives à ces armes pendant 20 ou 30 ans (en vue d'une éventuelle consultation), obligation qui s'ajouterait à l'obligation de marquer les armes légères en vertu du droit international.

Toutefois, la proportion des armes légères sur l'ensemble des armes produites et vendues en Suisse étant relativement faible, peu de personnes seraient concernées par ces tâches supplémentaires⁷⁵.

Dans le domaine de la législation sur les armes, les particuliers tels que les membres de clubs de tir, les chasseurs et les collectionneurs d'armes sont soumis aux dispositions mentionnées plus haut à propos du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. Dans le domaine des armes légères par contre, les particuliers, en général, ne sont pas concernés.

⁷⁵ Cf. Rapport annuel 2009 «Le contrôle à l'exportation dans le domaine des armes légères et de petit calibre (ALPC) relevant de la législation sur le matériel de guerre»; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/18215.pdf> (consulté le 5 mars 2010). En 2009, un total de 1452 autorisations d'exportation pour «armes légères» ont été établies (contre 24 843 autorisations d'exportation pour les «armes de petit calibre» pour la même période). Plus de 95 % des armes légères qui ont été exportées ont reçu une autorisation d'exportation dans le cadre de demandes émises par des Etats membres de l'UE.

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de législation 2007 à 2011⁷⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de législation 2007 à 2011⁷⁷. Au niveau européen, l'adhésion de la CE au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* en 2002 s'est traduite par des modifications de la directive européenne sur les armes, modifications qui ont été notifiées à la Suisse en 2008 en vertu d'un développement de l'acquis de Schengen. La directive modifiée reprend de nombreuses dispositions figurant dans le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*, mais pas toutes. Le projet de mise en œuvre de la directive européenne modifiée sur les armes a été accepté en décembre 2009 par les Chambres fédérales. Le délai référendaire a expiré le 1er avril 2010 sans qu'aucune demande de référendum n'ait été déposée. Au moment de l'élaboration du programme de législation 2006, on ne pouvait pas encore prévoir la mise en œuvre des dispositions encore en suspens du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* ; le projet n'a donc pas été intégré dans le programme de législation.

8**Aspects juridiques****8.1****Relation avec le droit européen**

L'Union européenne (UE) et tous ses Etats membres ont signé la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. L'UE a signé le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* le 16 janvier 2002; seuls certains de ses Etats membres l'ont signé ou mis en œuvre. La directive 2008/51/CE a permis de mettre en œuvre une grande partie des dispositions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*. La circulation transfrontalière d'armes à feu et de munitions n'en fait pas partie. Dans ce domaine, la directive modifiée sur les armes conserve l'ancien système de contrôle et ne contient que des modifications ponctuelles de portée mineure. En outre, l'obligation de marquage n'est réglementée que pour la fabrication et l'introduction d'armes transférées d'un stock de l'Etat en vue d'un usage civil permanent; il y manque les prescriptions relatives au marquage lors du transfert. En fait, la directive 2008/51/CE ne fixe que des buts à valeur programmatique à propos de la punissabilité.

Lors de sa réunion des 15 et 16 décembre 2005, le Conseil européen a adopté la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions⁷⁸. Celle-ci appelle les Etats à soutenir l'adoption d'un Instrument international juridiquement contraignant sur le traçage et le marquage des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions. Conformément à l'art. 1, ch. 1, de l'action commune 2008/113/PESC du Conseil de l'UE du 12 février 2008 visant à soutenir l'Instrument international permettant aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites dans le cadre de la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumula-

⁷⁶ FF 2008 639

⁷⁷ FF 2008 7745

⁷⁸ Document 5319/06 du 13 janvier 2006 (non publié au Journal officiel); disponible sur Internet à l'adresse: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133244_fr.htm (consulté le 5 mars 2010).

tion et le trafic illicites des ALPC et de leurs munitions⁷⁹, l'UE promeut l'*Instrument de traçage de l'ONU*.

En adhérant au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et en le mettant en œuvre, ainsi qu'en mettant en œuvre de manière autonome l'*Instrument de traçage de l'ONU*, la Suisse va dans le même sens que l'UE.

La Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée le 27 octobre 2006. La Convention est complétée par le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et doit être interprétée conjointement avec lui (art. 1, ch. 1, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*). La clause concernant le règlement des différends visée à l'art. 16, ch. 2, du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* correspond par ailleurs à la pratique suisse. L'adhésion au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est donc compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. La mise en œuvre des prescriptions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est également compatible avec les engagements pris par la Suisse sur le plan international dans le cadre des accords d'association à Schengen. En effet, les prescriptions du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* et de l'*Instrument de traçage de l'ONU* ont déjà été intégrées dans une large mesure dans la directive 2008/51/CE, dont le Parlement a décidé la reprise.

8.2 Constitutionnalité

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est un traité international multilatéral. Le projet d'arrêté d'approbation s'appuie sur l'art. 54, al. 1, Cst., selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux figure à l'art. 166, al. 2, Cst.

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale, ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum.

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est dénonçable (art. 20 du protocole). Il ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale.

Il reste à déterminer si le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement⁸⁰, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Les dispositions importantes sont celles qui, dans le droit interne au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* impose aux Etats parties d'enregistrer et de marquer individuellement les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions, de mener des contrôles fiables lors de l'exportation, de l'importation et du transit des

⁷⁹ JO L 40 du 14.2.2008, p. 16.

⁸⁰ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

armes, de durcir les dispositions pénales dans ce domaine, de confisquer les armes à feu circulant illicitement sur le marché et de renforcer la coopération entre les Etats. Il contient donc des dispositions fixant des règles de droit. De plus, ces dispositions doivent être considérées comme importantes dans la mesure où elles devraient être édictées sous la forme d'une loi au sens formel, conformément à l'art. 164, al. 1, let. b et c, Cst., si elles étaient édictées au niveau national.

Il en ressort que l'arrêté fédéral portant approbation du *Protocole de l'ONU sur les armes à feu* est sujet au référendum en matière de traités internationaux prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Les modifications de la loi sur les armes sont fondées sur l'art. 107, al. 1, Cst., qui dispose que la Confédération légifère afin de lutter contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions.

Les modifications de la loi sur les armes prévues par le projet II, y compris celles nécessaires au titre de la mise en œuvre de l'*Instrument de traçage de l'ONU*, sont sujettes au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, Cst.

8.3 Forme de l'acte

Si l'arrêté d'approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut intégrer dans l'arrêté d'approbation les modifications de lois permettant la mise en œuvre du traité (art. 141a, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral demande donc d'intégrer la modification de la loi sur les armes dans l'arrêté d'approbation pour l'adhésion au *Protocole de l'ONU sur les armes à feu*.