

Rapport explicatif

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

et

sur une modification de la loi sur les armes (projet II)

du

Aperçu

La présente révision contient, dans le projet I, l'approbation du Protocole de l'ONU sur les armes à feu ainsi que l'autorisation du Conseil fédéral à faire acte d'adhésion à ce Protocole et à le transposer dans le droit national. 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 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 des prescriptions 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. Parmi les moyens préventifs, on compte non seulement le marquage individuel des armes à feu, la conservation des informations s'y référant ainsi que, si nécessaire, des informations concernant leurs pièces, éléments et munitions, mais 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 répressif, 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, de leurs pièces, éléments et munitions circulant 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 engage les Etats membres de l'ONU sur le plan politique, mais n'est pas contraignant au niveau juridique.

Les objectifs visés par la Convention et le Protocole de l'ONU sur les armes à feu s'accordent avec les intérêts et la position de la Suisse, qui a pris activement part 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 préciser, dans la loi sur les armes (projet I), 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. Par ailleurs, une nouvelle disposition doit indiquer que le fait d'enlever, de rendre méconnaissable, de modifier ou de falsifier, 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 une réserve aux dispositions relatives au système d'autorisations pour l'introduction sur le territoire suisse, le transit 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 de loi, qui figure dans le projet II. Les autres adaptations nécessaires à cette mise en œuvre peuvent être intégrées dans la législation d'exécution.

Le projet II propose en outre une modification de la loi sur les armes dont la nécessité est apparue au cours 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. Ainsi, en vertu de cette modification, les collaborateurs

d'autorités d'autres Etats Schengen 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 sont pas tenus d'obtenir une autorisation pour introduire des armes à feu et des munitions sur le territoire suisse; ils sont également dispensés de l'obligation de permis de port d'armes. Comme mentionné précédemment, en application de l'Instrument de traçage de l'ONU, la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée est en outre complétée par une disposition selon laquelle les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle devront désormais être conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette même loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais de cinq ans seulement.

Table des matières

Aperçu	2
Table des matières	5
Rapport explicatif	8
1 Grandes lignes des projets	8
1.1 Situation	8
1.1.1 Interventions parlementaires et travaux du groupe de travail interdépartemental "mise en œuvre SALW"	8
1.2 Aperçu du contenu des projets	9
Projet I	9
Projet II	10
Rapport entre le projet I et le projet II	10
2 Protocole de l'ONU sur les armes à feu (projet I)	10
2.1 Grandes lignes du Protocole	10
2.1.1 Situation	10
2.1.2 Déroulement des négociations et résultats	11
2.1.3 Mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu dans la directive européenne sur les armes	12
2.1.4 Aperçu du contenu du Protocole	13
2.2 Appréciation	13
2.3 Commentaires des dispositions	14
Art. 1 Relation avec la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée	14
Art. 2 Objet	14
Art. 3 Terminologie	15
Art. 4 Champ d'application	15
Art. 5 Incrimination	16
Art. 6 Confiscation, saisie et disposition	16
Art. 7 Conservation des informations	17
Art. 8 Marquage des armes à feu	17
Art. 9 Neutralisation des armes à feu	18
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	18
Art. 12 et 13 Information et coopération	19
Art. 14 et 15 Formation et assistance technique - Courtiers et courtage	20
Art. 16 Règlement des différends	20
Art. 17 à 21 Dispositions organisationnelles	20
2.4 Réserves et déclarations	20
3 Instrument de traçage de l'ONU	23
3.1 Grandes lignes de l'Instrument	23
3.1.1 Situation	23
3.1.2 Aperçu du contenu de l'Instrument	23

3.2	Appréciation	25
3.3	Commentaires relatifs aux articles	26
	Art. 1 à 3 Dispositions générales	26
	Art. 4 à 6 Définitions	27
	Art. 7 à 10 Marquage	27
	Art. 11 à 13 Conservation des informations	28
	Art. 14 à 23 Coopération en matière de traçage	29
	Art. 24 à 35 Application	29
	Art. 36 à 38 Suivi	29
3.4	Pas de réserves ni de déclarations	29
4	Autres adaptations (projet II)	29
5	Relation avec le droit en vigueur et modifications de lois nécessaires pour la mise en œuvre	30
5.1	Relation avec, en particulier, les dispositions de la loi sur les armes, de la loi sur le matériel de guerre et de la loi sur le contrôle des biens	30
	5.1.1 Définitions	31
	5.1.2 Champ d'application	35
	5.1.3 Marquage	36
	5.1.4 Conservation des informations	39
	5.1.5 Autorisations d'exportation, d'importation et de transit	43
	5.1.6 Confiscation, saisie et disposition	46
	5.1.7 Dispositions pénales	48
	5.1.8 Echange d'informations et coopération en matière de traçage	49
	5.1.9 Autres adaptations	52
	Dérogation au régime de l'autorisation pour les collaborateurs des autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières (FRONTEX, RABIT)	52
5.2	Les changements proposés	52
	5.2.1 Projet I: Protocole de l'ONU sur les armes à feu	53
	5.2.2 Instrument de traçage de l'ONU	53
	5.2.3 Projet II: autres adaptations nécessaires	53
5.3	Législation d'exécution et mise en œuvre	53
5.4	Commentaires relatifs aux articles	54
6	Conséquences	56
6.1	Conséquences pour la Confédération	56
	6.1.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	56
	6.1.2 Conséquences dans le domaine de l'informatique	56
6.2	Conséquences pour les cantons	57
6.3	Conséquences économiques	57
6.4	Conséquences pour l'industrie et les particuliers	57
	Protocole de l'ONU sur les armes à feu	57
	Instrument de traçage de l'ONU	58
7	Programme de législation	59
8	Aspects juridiques	59

8.1 Relation avec le droit européen	59
8.2 Constitutionnalité	60
8.3 Forme de l'acte	61

Rapport explicatif

1 Grandes lignes des projets

1.1 Situation

1.1.1 Interventions parlementaires et travaux du groupe de travail interdépartemental "mise en œuvre SALW"

Dans la motion Banga du 16 décembre 2004 (04.3735)¹, l'initiateur 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 Unies² contre la criminalité transnationale organisée (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 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, ainsi qu'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, et 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 feu⁷.

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

² Ci-après: ONU.

³ Résolution A/RES/55/255 du 31 mai 2001, adoptée à la 55^e session de l'Assemblée générale de l'ONU; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/55/> (consultée le 5 mars 2010).

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; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=a/60/> (consulté le 5 mars 2010).

⁶ Un 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 fédpol, du DFAE, du DFF et du DDPS.

⁷ Communiqué de presse disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=17481> (consulté le 5 mars 2010).

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 munitions 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 car le contenu du Protocole a déjà été largement repris dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen⁹. 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 craint que le traitement des demandes de traçage 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 ont eu accepté la signature du Protocole, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable à la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu¹⁰.

1.2 Aperçu du contenu des projets

Deux projets sont soumis à la consultation.

Projet I

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

Le présent rapport porte également sur la mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU. Il représente une demande de régulation émise par les milieux politiques, non contraignante sur le plan du droit international. 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. En adoptant l'Instrument de traçage de l'ONU, la Suisse, en tant que 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, pour autant qu'aucune adaptation au

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 Cf. ci-après, ch. 2.1.3.

¹⁰ 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.

niveau de la loi ne soit nécessaire conformément aux considérations figurant au ch. 5.

Projet II

Le projet II contient les autres adaptations légales nécessaires indépendamment des prescriptions internationales (cf. ch. 5.1.9).

En outre, dans le projet II, en application de l'Instrument de traçage de l'ONU, la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information militaires (LSIA)¹¹ est complétée par une disposition selon laquelle les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle devront désormais être conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette même loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais de cinq ans seulement (délai de conservation subsidiaire). La mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU peut du reste avoir lieu au niveau de l'ordonnance. Le projet II est sujet au référendum.

Rapport entre le projet I et le projet II

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, 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.

2 Protocole de l'ONU sur les armes à feu (projet I)

2.1 Grandes lignes du Protocole

2.1.1 Situation

Le 15 novembre 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée¹² (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)¹³, l'autre contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (ci-après Protocole contre le trafic de migrants)¹⁴. Un troisième Protocole, le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, a été adopté le 31 mai 2001. Le présent projet porte sur l'approbation de ce dernier, ainsi que sur son adhésion et sa mise en œuvre.

La Convention est entrée en vigueur, pour les Etats Parties, le 29 septembre 2003, 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.

¹¹ RS 510.91

¹² RS 0.311.54

¹³ RS 0.311.542

¹⁴ RS 0.311.541

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.

Les buts visés par la Convention s'accordent avec les intérêts de la Suisse. La délégation suisse a pris activement part 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 dans le cadre des trois Protocoles additionnels, à intensifier la coopération entre les Etats Parties.

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 Déroulement 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 pour la mise en place d'une réglementation internationale compatible entre les Etats¹⁵.

En tant que troisième Protocole additionnel, le Protocole de l'ONU sur les armes à feu 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 ulté-

¹⁵ 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>.

rieure. Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu s'applique donc actuellement à 79 Etats¹⁶. 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.

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 armes¹⁷. Au terme de délibérations durant les années 2006 à 2008, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive (modifiée) 2008/51/CE¹⁸ 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 Schengen (AAS)¹⁹. 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'UE²⁰.

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 délibérations parlementaires sur ce développement de l'acquis de Schengen ont eu lieu au cours des sessions d'automne et d'hiver 2009. Le projet a été accepté par les Chambres fédérales en votation finale le 11 décembre 2009²¹. Le délai référendaire s'est achevé le 1^{er} avril 2010 sans qu'aucune demande de référendum n'ait été déposée.

¹⁶ Disponible sur Internet à l'adresse: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr&clang=_fr (consulté le 5 mars 2010).

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

¹⁹ 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**).

²⁰ En vertu de l'art. 2, ch. 1, de la directive 2008/51/CE, la Suisse a jusqu'au 28 juillet 2010 pour les transposer dans son droit national.

²¹ FF **2009** 7965

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 s'y référant 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, de leurs pièces, éléments et munitions circulant 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), mais aussi à leurs pièces, éléments, 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 organisée²², ainsi que les deux Protocoles additionnels contre la traite des personnes et le trafic de migrants. La délégation suisse a participé activement 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.

L'adhésion au Protocole de l'ONU sur les armes à feu toucherait divers domaines de la législation suisse: 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

²² RS 0.311.54

Etats Schengen²³ 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 devraient être complétées pour les cas où des armes ne sont pas marquées conformément aux prescriptions. Les milieux commerciaux seraient 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 aussi lutter efficacement, au niveau international, contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu et maintenir la crédibilité et la cohérence de la politique étrangère de notre pays dans ce domaine. Les autorités d'exécution se sont aussi exprimées dans ce sens lors de l'audition concernant la suite à donner au projet.

2.3 Commentaires des dispositions

Les articles du Protocole de l'ONU sur les armes à feu qui entraînent des adaptations au sens du projet I sont expliqués 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, de leurs pièces, éléments et munitions.

²³ 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).

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 transfrontaliers d'armes à feu, 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 Schengen²⁴ 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

²⁴ FF 2009 7981

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 que lorsqu'ils sont cités expressément dans certaines dispositions (sauf à l'art. 4 du Protocole)²⁵, ce qui n'est pas le cas dans le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, en particulier à l'art. 5.

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 à l'art. 3, let. d, respectivement let. e, du Protocole de l'ONU sur les armes à feu (cf. ci-dessus les explications concernant l'art. 3).

Sont en outre punissables la falsification ou l'effacement illégal, l'enlèvement ou l'altération 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 seulement 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 2006²⁶. 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

²⁵ 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 (consulté le 5 mars 2010).

²⁶ **RS 0.311.54**

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.

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 des commentaires relatifs à 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 suivantes 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 consigner 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; et
- 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 impliqués dans 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 les mesures mises 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, sa ratification, son acceptation, son approbation, son adhésion, son entrée en vigueur, son amendement, sa dénonciation, son depositaire et aux langues.

2.4 Réserves et déclarations

En vertu de l'art. 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités²⁷, 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 ou que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites. La réserve doit, dans ce contexte, être compatible avec l'objet et le but du traité.

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 resp. 16). Cela dit, la possibilité d'émettre d'autres réserves n'est pas exclue.

Sur les 77 actuels Etats Parties au Protocole, seize ont émis une réserve²⁸. Onze 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.

²⁷ Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111).

²⁸ Liste des déclarations et réserves; disponible sur Internet à l'adresse: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr&clang=_fr (consultée le 5 mai 2010).

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.

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 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 transfert. Une réserve doit donc être apportée à l'art. 10 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 et 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 du Protocole de l'ONU sur les armes à feu n'est d'ailleurs pas claire pour la Suisse.

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).

Dans son rapport "Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement - Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale" d'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. Ainsi, les transferts d'armes au sein du Benelux n'exigent par exemple 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). Selon les pays, les CUF divergent en outre 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'États 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 Communauté. 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.

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 une réserve à l'art. 10 du Protocole de l'ONU sur les armes à feu plutôt que de renoncer au système d'autorisations générales.

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.

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.

3 Instrument de traçage de l'ONU

3.1 Grandes lignes de l'Instrument

3.1.1 Situation

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 illicites³¹. Ce rapport a été soumis à l'Assemblée générale le 27 août 1997³².

Par décision du 20 juillet 2001, les Etats participants d'une conférence de l'ONU à ce propos ont adopté le "Programme d'action des Nations Unies visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre"³³. 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 illicites³⁴. L'UE, et 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 États 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 2005³⁵. 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

- ³¹ Résolution A/RES/50/70, chap. B; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/50/70> (consultée le 5 mars 2010).
- ³² Document A/52/298; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/52/298> (consulté le 5 mars 2010).
- ³³ 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"; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/52/298> (consulté le 5 mars 2010).
- ³⁴ Point 8 de la résolution 58/241 de l'Assemblée générale des Nations Unies; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=a/res/58/241> (consulté le 5 mars 2010).
- ³⁵ 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; ces deux documents sont consultables sur Internet: le rapport à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/88>; et la résolution A/60/519 à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/519> (consultés le 5 mars 2010).

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 dans les cas suivants: elles ne répondent pas aux obligations en matière d'autorisation, elles sont soumises à un embargo de l'ONU ou 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 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 rapport³⁶ du groupe de travail "mise en œuvre SALW" sur les Instruments multilatéraux et a décidé de transposer dans le droit suisse les obligations visées dans l'Instrument de traçage de l'ONU³⁷.

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 pas possible d'apporter des réserves à l'Instrument de traçage de l'ONU.

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 parmi 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 répète, 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.

³⁶ 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").

³⁷ Communiqué de presse, disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=17481> (consulté le 5 mars 2010).

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, 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 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. Par ailleurs, l'Instrument de traçage de l'ONU sera mis en œuvre ultérieurement dans les ordonnances d'exécution de la loi du 20 juillet 1997 sur les armes (LArm)³⁸, de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)³⁹ et de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)⁴⁰.

3.3 Commentaires relatifs aux articles

Les prescriptions de l'Instrument de traçage de l'ONU sont expliquées 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 et à renforcer l'efficacité des accords transfrontaliers existants et à les compléter 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.

³⁸ RS 514.54

³⁹ RS 514.51

⁴⁰ RS 946.202

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)⁴¹.

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;
- elles sont transférées en violation des embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité conformément à la Charte de l'ONU;
- elles ne sont pas marquées conformément aux dispositions de l'Instrument de traçage de l'ONU;
- 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
- 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

⁴¹ En anglais: small arms and light weapons (SALW); cf. note 6.

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. les commentaires relatifs à 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 effectuées. 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, 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 États 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, sur le plan politique, de la manière dont ils appliquent ses dispositions et à quel rythme. 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.

4 Autres adaptations (projet II)

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 (OCOFE)⁴² 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° 2007/2004⁴³ (règlement

⁴² RS 631.062

⁴³ 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 États membres de l'Union européenne (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1).

FRONTEX) et n° 863/2007⁴⁴ (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 chargées de la surveillance des frontières d'autres Etats Schengen 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.

En outre, dans le projet II, en application de l'Instrument de traçage de l'ONU, la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information militaires (LSIA)⁴⁵ est complétée par une disposition selon laquelle les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle devront désormais être conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette même loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais de cinq ans seulement (délai de conservation subsidiaire). La mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU peut du reste avoir lieu au niveau de l'ordonnance.

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

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

La loi sur les armes⁴⁶ 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

⁴⁴ 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 31.7.2004, p. 30).

⁴⁵ RS 510.91

⁴⁶ RS 514.54

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 règlent 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, en particulier les armes de chasse et les armes de sport qui, dans la même exécution, ne sont pas également des armes de combat, sont soumises à la LCB et sont contrôlées à l'exportation.

Les explications concernant les adaptations nécessaires dans les trois lois sont divisées thématiquement. 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 expliquées au ch. 2.3 ([Art. 3 Terminologie]).

Les définitions concernant l'*Instrument de traçage de l'ONU* sont expliquées 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 du droit sur les armes.

Les définitions des notions "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 autre⁴⁷.

Conformément au 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. En revanche, 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 les Etats Parties à refuser de coopérer lorsque la Suisse émet des demandes concernant des armes à feu fabriquées entre 1870 et 1899.

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 2 juillet 2008 sur les armes (OArm)⁴⁸. 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'incidences sur la mise en œuvre du Protocole, car en vertu du Protocole, la conservation des informations relatives aux composants (entre autres les barillets) est facultative et que 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, le Protocole de l'ONU sur les armes à feu mentionne aussi les silencieux dans la catégorie des "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.

⁴⁷ Document A/55/383/Add. 3; complément de l'art. 3, let. a; disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/55/383/add.3> (consulté le 5 mars 2010).

⁴⁸ RS 514.541

Le terme suisse de munitions est compatible avec les prescriptions du Protocole de l'ONU sur les armes à feu bien que ce dernier inclut aussi leurs composants dans la notion de munitions, tandis 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)⁴⁹.

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 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. les 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)⁵⁰. Les différentes rubriques sont tirées de la liste de munitions de l'Arrangement de Wassenaar, un arrangement international sur le contrôle des exportations d'armes, dont la Suisse est membre. Les armes à feu visées par le Protocole de l'ONU sur les armes à feu

⁴⁹ FF 2009 7981

⁵⁰ RS 514.511

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 sont enregistrés, mais aussi en principe tous les éléments spécialement conçus pour le matériel de guerre. 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.

LCB

L'annexe 3 de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens (OCB)⁵¹ 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 des 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 pré-

⁵¹ RS 946.202.1

sente mise en œuvre si, pour une petite partie des listes de biens, des réglementations spéciales devraient être édictées.

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). 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).

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.

LFMG

Certaines dispositions de la LFMG, notamment celles concernant l'autorisation initiale, ne s'appliquent pas à la centrale d'acquisition de matériel de guerre de la Confédération (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, faisant l'objet de mesures de contrôle internationales non obligatoires, relèvent 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)⁵² 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. 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 des forces armées et policières des forces de sécurité gouvernementales 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

⁵² RS 732.1

unités d'emballage de munitions. Un tel marquage s'impose également en vue de l'introduction de munitions sur le territoire suisse⁵³. 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.

En Suisse, s'agissant du transfert d'armes à feu des stocks de l'Etat en vue d'un usage civil permanent, les représentants de diverses autorités sont 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.

L'armée suisse marque toutes les armes d'ordonnance en y apposant la croix fédérale, un numéro individuel et un «A» pour «armée»⁵⁴. 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)⁵⁵.

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). 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.

⁵³ FF 2009 7981

⁵⁴ 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 numérotation 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.

⁵⁵ RS 514.10

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 inscrites 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. Il faut donc 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 l'Instrument de traçage de l'ONU, il faudrait donc prévoir 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, celle-ci n'ayant nullement recours aux termes d'armes légères et de petit calibre. La Suisse ne produit pas d'armes légères et de petit calibre qui ne sont pas aussi des armes à feu au sens de la LArm, de quoi 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.

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 plus⁵⁶. 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

⁵⁶ FF 2009 7981

remise et à la reprise de chacune de ces armes et ce 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, de l'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.

Concernant la durée de conservation des données sur la remise et la reprise de l'arme personnelle en général, veuillez vous reporter au ch. 5.1.4, sous le titre "Loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA)".

En vertu de l'art. 31 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)⁵⁷, 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)⁵⁸ 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

⁵⁷ RS 611.01

⁵⁸ RS 631.0

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, aux inspecteurs de la chasse et aux gardes-chasse, ceux-ci devant 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]⁵⁹), 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 l'art. 30, al. 2, OArm, 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 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 à l'échelon 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, transitent ou ont transité au moyen d'une licence générale d'importation ou d'une licence géné-

⁵⁹ RS 631.01

rale 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'archivage⁶⁰, 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 OD⁶¹), dans la mesure où ce sont les services de l'Etat qui y inscrivent les indications nécessaires, notamment celles fournies pour obtenir une autorisation.

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. On introduira à cet effet un nouvel art. 21, al. 2 dans l'OCB. 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 les 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

⁶⁰ RS 152.1

⁶¹ RS 631.01

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 OD⁶²), 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 incluant 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 ch. 5.1.4, sous le titre "LArm".

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, avant de délivrer des licences ou autorisations d'exportation pour des envois d'armes à feu, de leurs pièces, éléments (soit, selon le droit suisse, également les silencieux) et munitions, de vérifier 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, 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 celles relatives à la collaboration avec les Etats de transit.

La LArm distingue les autorisations uniques des autorisations générales. Pour obtenir ces autorisations, le requérant doit fournir un questionnaire biographique. Il doit de surcroît, pour obtenir une autorisation unique, 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 générales 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

⁶³ FF 2009 7965

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 d'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, par. 3, 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 restent lettre morte. L'idée de décompter les quantités en partant des indications globales contenues dans l'autorisation générale paraît peu prometteuse.

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 une réserve 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, premièrement, que ces informations, et notamment celles relatives aux Etats de transit, soient disponibles à ce stade. Deuxièmement, 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. Troisièmement, 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 de devoir 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.

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, de leurs pièces, éléments et munitions ayant 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 de leurs pièces, éléments et munitions.

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.

LArm

L'art. 31 LArm régit la mise sous séquestre (équivalent de "saisie" dans l'Instrument de traçage) et la confiscation. Il sera 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 aura mis une arme à feu sous séquestre (saisie; mise en dépôt auprès de l'autorité pénale ou de la police), l'autorité compétente décidera de la confiscation et de la suite de la procédure, telle que décrite à l'art. 54 OArm. La loi en vigueur ne prévoit pas la mise sous séquestre et la confiscation d'armes à feu, d'éléments essentiels, d'accessoires ni de munitions ayant fait l'objet d'une fabrication ou d'un trafic illicites. Ils seront réglés dans le droit d'exécution dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen.

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

⁶⁵ FF 2009 7981

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 que 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 que professionnel (art. 33, al. 3, let. c, LArm). Le droit suisse ne réprime pas encore les infractions à caractère intentionnel que sont la falsification 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 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 indépendamment du fait 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. a^{bis}. Les faits décrits à l'art. 33, al. 1, LArm étant des délits et ceux décrits à l'al. 3 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.

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

⁶⁶ FF 2009 7981

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, de pièces, d'éléments et de munitions munies 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 (pour les définitions, 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 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}.

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 organisée)⁶⁷, 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, soit 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 (cf. 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 (p. 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)⁶⁸). Conformément à l'art. 19, al. 2, LPD, les organes

⁶⁷ RS 0.311.54

⁶⁸ 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.

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, qui indiquera notamment:

- que l'Office central des armes communique des informations d'ordre opérationnel et technique principalement par les canaux d'Interpol (il conviendra de décrire la répartition du travail entre la DP IV pour les questions stratégiques et administratives, d'une part, et l'Office central des armes pour les questions concrètes et techniques liées au traçage d'armes à feu, ces deux organes devant prendre contact avec le SECO, responsable du traitement des demandes portant sur des armes légères);
- que les demandes de traçage doivent prendre la forme écrite et contenir au minimum la description de la marchandise, le but de la demande, les circonstances de la découverte de la marchandise et le motif de l'illicéité;
- que les restrictions imposées par l'Etat demandeur à la transmission et à l'utilisation des données (conformité au but fixé) doivent être respectées;
- que la communication des renseignements peut faire l'objet d'ajournements, de restrictions ou être refusée s'il convient de ne pas porter préjudice à des enquêtes en cours, de protéger des informations confidentielles, parce que l'Etat destinataire n'est pas en mesure d'assurer un niveau de protection des données personnelles correspondant à celui de la Suisse ou pour des motifs liés à la sécurité de l'Etat.

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.

5.1.9 Autres adaptations

Dérogation au régime de l'autorisation pour les collaborateurs des autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières (FRONTEX, RABIT)

LArm

Le *projet II* contient les adaptations de la LArm qui ne découlent pas des exigences des deux Instruments des Nations Unies. Il convient de compléter cette loi pour les besoins de la collaboration avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'espace Schengen (FRONTEX) et de prévoir des dérogations au régime de l'autorisation pour l'introduction provisoire d'armes à feu sur le territoire suisse et à celui du permis de port d'armes.

L'OCOFE⁶⁹, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009, règle les modalités de la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen aux frontières extérieures de l'espace Schengen au sens des règlements FRONTEX et RABIT. Aux termes de l'art. 26, al. 1, OCOFE, le personnel étranger des autorités étrangères 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 par contre n'aborde pas la question du permis de port d'armes. L'art. 25a LArm ne prévoit pas actuellement de dérogation au régime de l'autorisation nécessaire à l'introduction provisoire d'armes à feu sur le territoire suisse pour les collaborateurs des autorités d'autres Etats Schengen chargées de la surveillance des frontières. Il est adapté en conséquence pour clarifier la situation juridique. La législation d'exécution, soit en particulier l'art. 42 OArm, fera l'objet d'adaptations suite à l'entrée en vigueur du projet.

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. L'al. 4 de cet article doit prévoir une dérogation pour les collaborateurs des autorités susmentionnées.

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 adapté aux standards internationaux, doivent être complétés ponctuellement. Au niveau des lois, seule la LArm est concernée par la mise en œuvre des Instruments. Comme mentionné au ch. 5.1, la LArm sera adaptée comme suit.

⁶⁹ RS 631.062

5.2.1 Projet I: Protocole de l'ONU sur les armes à feu

- 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 visant 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.

- 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. a^{bis} réglant la punissabilité des personnes qui, de manière illicite, enlèvent, rendent méconnaissable, modifient ou falsifient le marquage, tel qu'il est prescrit, des armes à feu.

5.2.2 Instrument de traçage de l'ONU

L'Instrument de traçage de l'ONU ne requiert, à une exception près (cf. projet II), aucune mise en œuvre supplémentaire au niveau de la loi en sus de celle du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Les adaptations qui découlent de l'Instrument de traçage de l'ONU peuvent être mises en œuvre au niveau de l'ordonnance, y compris l'exception susmentionnée.

5.2.3 Projet II: autres adaptations nécessaires

Conformément aux art. 25a, al. 3, et 27, al. 4, LArm, les collaborateurs d'autorités d'autres Etats Schengen chargés 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.

Par ailleurs, une disposition est ajoutée à l'art. 17 LSIA dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu, selon laquelle les données relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle seront désormais conservées vingt ans à compter de la libération des obligations militaires.

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

⁷⁰ RS 631.062

(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. Sont prévues les adaptations mentionnées ci-après.

- Ajout, à l'art. 30, al. 2, OArm, des informations supplémentaires devant être conservées conformément à l'art. 7 du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et aux art. 11 et 12 de l'Instrument de traçage de l'ONU. Il s'agit des indications figurant sur le marquage (désignation du fabricant et du pays ou du lieu de fabrication)⁷¹ et, dans le cas de transactions internationales, les dates de délivrance et d'expiration des autorisations pour le transfert transfrontalier d'armes à feu, ainsi que le pays d'importation, les pays de transit et le destinataire final.

- Ajout, à l'art. 31 OArm, de l'obligation, en cas d'introduction permanente d'une arme à feu sur le territoire suisse, d'y apposer un marquage approprié simple permettant d'identifier le pays importateur et, si possible, l'année d'importation, conformément à l'art. 8, al. 1, let. b, du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et à l'art. 8, let. b, de l'Instrument de traçage de l'ONU. Une telle marque doit être apposée en plus de la marque de base portant les indications relatives au fabricant, au pays ou au lieu de fabrication et au numéro de série.

- Introduction de dispositions précises concernant le contenu et les modalités des demandes de traçage conformément aux art. 11 à 14, notamment à l'art. 12 du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et aux art. 14 à 35, notamment aux art. 14 à 23 de l'Instrument de traçage de l'ONU (coopération entre les autorités, entraide administrative entre les autorités suisses et étrangères) à l'art 58 OArm (cf. l'énumération au ch. 5.1.8 [Echange d'informations et coopération en matière de traçage]).

- Prolongation du délai de conservation prévu par l'OCB de cinq à dix ans pour remplir les exigences du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Pour cela, l'art. 21 doit être complété d'un nouvel al. 2, selon lequel par dérogation à l'al. 1, les informations sur les armes à feu exportées, leurs éléments essentiels, accessoires, munitions et éléments de munitions visés aux annexes 3 et 5 OCB doivent être conservés pendant dix ans.

- Prévision de l'obligation de conserver les documents de transport comme éléments de preuve des informations (art. 17 OMG et 21 OCB).

- Exemption, pour les collaborateurs d'autorités d'autres Etats Schengen chargés de la surveillance des frontières, d'obtenir une autorisation pour introduire provisoirement des armes à feu sur le territoire suisse (art. 42 OArm).

5.4 Commentaires relatifs aux articles

Les conséquences de la reprise des prescriptions internationales sur le droit en vigueur (relation avec les dispositions de la loi sur les armes, de la loi sur le matériel de guerre, de la loi sur le contrôle des biens et, pour l'arme personnelle de l'armée, de la loi sur les systèmes d'information de l'armée) ont été évoquées au ch. 5.1.

⁷¹ La date de la fabrication, le type, la désignation et la quantité figurent déjà à l'art. 30, al. 2, OArm.

Art. 31c, al. 2, let. b^{bis}, LArm (nouvelle; 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 et des éléments de munitions, envoie lui-même de telles demandes et est l'interlocuteur 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 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 [Définitions]).

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. 33, al. 1, let. a^{bis}, LArm (nouvelle; punissabilité en cas de modification ou de falsification 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 falsifie le marquage prescrit par l'art. 18a, des armes à feu, de leurs éléments essentiels ou de leurs accessoires. Cette disposition règle la punissabilité des délits au sens de l'art. 10, al. 3, CP. Demeurent réservés les actes autorisés, par exemple en cas d'autorisation exceptionnelle conformément à l'art. 20, al. 2, LArm, ou 33, al. 1, OArm.

Sans le mentionner explicitement, le droit pénal accessoire (le 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.

Art. 25a, al. 3, let. e, et 27, al. 4, let. e, LArm (nouvelles; 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: les règlements FRONTEx et 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'OCOFÉ⁷². En vertu de l'art. 26, al. 1, OCOFE, le personnel

⁷² RS 631.062

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 d'autorités d'autres Etats Schengen chargés 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 d'autres Etats Schengen chargés 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. 17, al. 4^{bis}, LSIA (nouveau; 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 vingt ans à compter de la libération des obligations militaires. 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 financières et effets sur l'état du personnel

Les obligations prévues en matière de coopération pour le traçage des armes entraîneront certainement une augmentation du nombre de demandes de traçage émises par les pays étrangers. Il est cependant difficile d'en évaluer le nombre, qui dépendra notamment du nombre de pays participants. Cela dit, l'intensification de l'échange d'informations entre les autorités, d'une part, et la confiscation, la saisie et la disposition des armes par les autorités douanières, d'autre part, ainsi que le traitement des demandes supplémentaires de traçage, devraient pouvoir être gérés par les ressources dont disposent actuellement les services de l'Etat. Ces nouvelles tâches peuvent être accomplies dans le cadre des activités ordinaires de l'Office central des armes de fedpol, donc dans le cadre des crédits prévus.

6.1.2 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, y compris toutes les adaptations du droit suisse, ne devraient avoir aucune incidence dans le domaine de l'informatique. Aux niveaux opérationnel et

technique, 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 aussi par écrit.

6.2 Conséquences pour les cantons

Les autorités d'exécution cantonales, notamment les bureaux cantonaux des armes, reçoivent régulièrement de l'étranger de nombreuses demandes de traçage. Les cantons auront besoin de ressources supplémentaires pour traiter ces demandes car dorénavant, les Etats pourront de surcroît formuler leurs demandes sur la base de l'Instrument de traçage de l'ONU. En outre, des questions relatives au transfert de munitions pourront être adressées aux cantons.

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 documents 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 (p. ex. les registres des armes jusqu'en 1999). Toutefois, aujourd'hui

déjà, l'Office central des armes répond 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 par la présente modification de la loi sur les systèmes d'information de l'armée.

Le champ d'application élargi de l'Instrument de traçage, qui englobe non seulement les armes à feu à épauler ou de poing, mais aussi les "armes légères", est une 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, les fabricants et les armuriers devraient veiller – en plus de l'obligation de marquer les armes légères conformément au droit international – à enregistrer et à conserver les informations relatives à ces armes pendant 20 ou 30 ans (en vue d'une éventuelle consultation).

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 supplémentaires⁷³.

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 ce même ch. 6.4) à propos du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Dans le domaine des armes légères par contre, les particuliers ne sont en général de toute manière pas concernés.

⁷³ 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.

7 Programme de législation

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de législation 2007 à 2011⁷⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de législation 2007 à 2011⁷⁵. 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 s'est achevé le 1^{er} 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, raison pour laquelle le projet n'a 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, tandis que 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, à l'exception de la circulation transfrontalière d'armes à feu et de munitions. 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 munitions⁷⁶. 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 États de

⁷⁴ FF 2008 639

⁷⁵ FF 2008 7745

⁷⁶ 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).

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'accumulation et le trafic illicites des ALPC et de leurs munitions⁷⁷, 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 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 encore 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 de l'ONU sur les armes à feu). 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 Parlement⁷⁸, 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

⁷⁷ JO L 40 du 14.2.2008, p. 16.

⁷⁸ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

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 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, si elles sont édictées au niveau national, elles devraient l'être sous la forme d'une loi au sens formel, conformément à l'art. 164, al. 1, let. b et c, Cst.

Il en ressort que l'arrêté fédéral portant approbation du Protocole de l'ONU sur les armes à feu doit être soumis au référendum facultatif pour les 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. selon lequel 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 dans le cadre 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.