



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Consultation des cantons en vue de la signature du Protocole de l'ONU contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions

Extrait du rapport rédigé à l'intention du Conseil fédéral par le groupe de travail interdépartemental chargé des questions relatives à la ratification et à la mise en œuvre d'instruments internationaux concernant les armes légères et de petit calibre

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Protocole de l'ONU sur les armes à feu	3
2.1	Objet	3
2.2	Champ d'application.....	3
2.2.1	Champ d'application à raison de la matière	3
2.2.2	Champ d'application à raison de la personne	4
2.3	Obligations et possibilité d'émettre des réserves	4
2.4	Signature et ratification	5
2.5	Importance sous l'angle de la politique extérieure	5
3.	Compatibilité avec la législation suisse	6
3.1	Marquage.....	6
3.1.1	Marquage à la fabrication et à l'importation	6
3.1.2	Stocks d'armes à feu de l'Etat.....	7
3.2	Enregistrement (conservation des informations)	7
3.3	Neutralisation des armes à feu.....	8
3.4	Exigences relatives aux autorisations d'exportation, d'importation et de transit / Mesures de sécurité et de prévention.....	8
3.5	Information et coopération.....	9
3.6	Dispositions pénales	10
3.7	Confiscation, saisie et destruction.....	10
4.	Conséquences pratiques d'une ratification du Protocole de l'ONU sur les armes à feu	11
4.1	Conséquences pour la Confédération	11
4.2	Conséquences pour les cantons	11
4.3	Conséquence pour les acteurs du commerce et les particuliers	12
5.	Appréciation de l'opportunité d'une mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu	12
6.	Proposition concernant la suite du dossier.....	13
6.1	Evolution en Europe	13
6.2	Signature et ratification du Protocole de l'ONU sur les armes à feu.....	14
6.3	Introduction progressive des mesures législatives en Suisse	14

1. Introduction

Le 14 décembre 2005, le conseiller national Boris Banga a déposé une interpellation (05.3803) priant le Conseil fédéral de répondre à plusieurs questions relatives à l'application de divers instruments internationaux visant à empêcher la prolifération des armes légères et de petit calibre et à endiguer leur commerce illicite.

Dans sa réponse du 1^{er} mars 2006, le Conseil fédéral a précisé qu'il allait charger un groupe de travail interdépartemental d'analyser notamment les adaptations nécessaires en vue de la ratification du Protocole des Nations Unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

Le groupe de travail interdépartemental a mis la dernière main à son rapport en décembre 2007 et l'a soumis au Conseil fédéral. Après en avoir pris acte lors de sa séance du 27 février 2008, le Conseil fédéral a décidé de transposer dans le droit suisse les obligations découlant de l'Instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre¹. Il a en outre confié au groupe de travail interdépartemental le soin de mener une consultation des cantons en vue de la signature du Protocole sur les armes à feu.

Les chapitres du rapport du groupe de travail interdépartemental qui présentent un intérêt pour le Protocole de l'ONU sur les armes à feu ont été réunis ci-après. Le rapport peut être consulté dans son intégralité (uniquement en version allemande) sur le site internet du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à l'adresse suivante :

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00600/00614/00618/index.html?lang=fr>

(Thèmes → Politique économique extérieure → Contrôles à l'exportation → Matériel de guerre → News/communiqués de presse)

2. Protocole de l'ONU sur les armes à feu

2.1 Objet

Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dénommé ci-après : Protocole sur les armes à feu) a été adopté le 31 mai 2001 par l'Assemblée générale de l'ONU par la résolution A/RES/55/255² et ouvert à la signature 30 jours plus tard. Il est entré en vigueur le 3 juillet 2005.

Cet acte vise à lutter efficacement contre le trafic illicite des armes à feu, notamment en procédant au marquage de celles-ci et à la conservation des informations qui s'y rapportent, en menant des contrôles fiables à l'exportation, à l'importation et au transit, en durcissant les dispositions pénales, en permettant la confiscation des armes à feu qui circulent illicitement et en renforçant la coopération entre les Etats parties aux niveaux bilatéral, régional et international.

2.2 Champ d'application

2.2.1 Champ d'application à raison de la matière

L'expression « armes à feu » désigne, au sens du Protocole sur les armes, toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un

¹ Cf. communiqué de presse du 27 février 2008 du Département fédéral de l'économie.

² Il peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255f.pdf

explosif, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin, à l'exclusion des armes anciennes ou de leur répliques (art. 3).

Le Protocole comprend également les « pièces et éléments », c'est-à-dire tout élément ou élément de remplacement spécifiquement conçu pour une arme à feu et indispensable à son fonctionnement, notamment le canon, la carcasse, la culasse mobile ou le barillet, la boîte de culasse ou le bloc de culasse, ainsi que tout dispositif conçu ou adapté pour atténuer le bruit causé par un tir d'arme à feu.

Quant au terme « munitions », il désigne l'ensemble de la cartouche ou ses éléments, y compris les douilles, 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 dans l'Etat partie considéré.

En dépit de l'ampleur du champ d'application à raison de la matière que présente le Protocole sur les armes à feu, les Etats parties disposent d'une certaine souplesse : dans les articles dont la mise en œuvre est particulièrement exigeante, les pièces, éléments et munitions ne sont souvent pas pris en compte (art. 8, marquage des armes à feu) ou ne le sont que « lorsqu'il y a lieu et si possible » (art. 7, conservation des informations).

2.2.2 Champ d'application à raison de la personne

Le Protocole sur les armes à feu 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).

Il s'applique aux enquêtes et poursuites relatives aux infractions établies uniquement lorsque celles-ci sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé est impliqué.

2.3 Obligations et possibilité d'émettre des réserves

Les art. 5 et 6 du Protocole de l'ONU sur les armes à feu définit les mesures à prendre en cas de fabrication illicite³ ou de trafic illicite⁴ d'armes à feu, à savoir la poursuite de toutes les personnes impliquées et la confiscation, la saisie et l'élimination de toutes les armes qui circulent illicitement.

Comme le Protocole vise également une meilleure coopération entre les Etats parties et notamment un traçage efficace des armes à feu⁵, il prévoit expressément toute une série de mesures préventives : la conservation des informations (art. 7), le marquage des armes à feu (art. 8), les mesures de sécurité et de prévention (art. 11), l'information (art. 12), la coopération (art. 13) et les obligations générales concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit (art. 10). Le Protocole propose également aux Etats parties, en guise de « meilleures pratiques », des dispositions consacrées à la formation et à l'assistance technique (art. 14) ou aux courtiers et au courtage (art. 15). Au chapitre 3 du présent document figure une description détaillée des différentes obligations matérielles entraînées par sa mise en regard avec la législation suisse.

³ C'est-à-dire la fabrication et l'assemblage de toutes les pièces évoquées au point 2.2.1.

⁴ C'est-à-dire l'importation, l'exportation, l'acquisition, la vente, la livraison et le transport ou le transfert des marchandises mentionnées au chiffre 2.2.1 à partir du territoire d'un Etat partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'une autre Etat.

⁵ Au sens du Protocole sur les armes à feu, le terme « traçage » désigne le suivi systématique du parcours d'une arme à feu et, si possible, de ses pièces, éléments et munitions depuis le fabricant jusqu'à l'acheteur.

C'est dans les dispositions finales du Protocole que l'on trouve les obligations formelles, notamment la procédure de règlement des différends. Aux termes 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. S'ils n'y parviennent pas, ils doivent ouvrir une procédure d'arbitrage et si, au terme de celle-ci, ils ne peuvent toujours pas s'entendre, la question est soumise à la Cour internationale de justice.

L'art. 16, par. 3, du Protocole prévoit la possibilité d'émettre une réserve à ces dispositions sur le recours à la juridiction internationale. En principe, il est possible de formuler d'autres réserves, puisque celles-ci ne sont ni interdites ni limitées par le Protocole sur les armes à feu. Elles doivent en tout cas être compatibles avec l'objet et le but du Protocole⁶.

2.4 Signature et ratification

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu est ouvert à la signature de tous les Etats et des organisations régionales d'intégration économique à la condition qu'au moins un Etat membre d'une telle organisation ait signé l'acte. Par ailleurs, l'adhésion d'un Etat ou d'une organisation régionale d'intégration économique est soumise à ratification, acceptation ou approbation ; les instruments doivent être déposés auprès du secrétaire général de l'ONU (art. 17, par. 3).

A ce jour, 52 Etats et la Communauté européenne ont signé le Protocole sur les armes à feu, 64 Etats l'ont ratifié et déclaré leur adhésion⁷. Parmi les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, seuls le Royaume-Uni et la Chine ont signé le Protocole, et aucun ne l'a encore ratifié. La Suisse ne l'a pas signé.

2.5 Importance sous l'angle de la politique extérieure

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu est exigeant dans la mesure où il s'applique non seulement aux armes, mais aussi aux accessoires d'armes, aux munitions et aux éléments de munitions. Il prévoit la définition d'éléments constitutifs d'infraction, des obligations de marquage et une coopération internationale dans une mesure qui va parfois au-delà de ce que prévoit le droit suisse actuel et dont la mise en œuvre stricte donnerait lieu à un surcroît de travail administratif pour les services compétents et les acteurs du secteur privé⁸. La possibilité de formuler des réserves lors de la ratification du Protocole sur les armes à feu offre néanmoins une certaine souplesse.

L'adhésion de la Suisse au Protocole de l'ONU sur les armes à feu serait des plus souhaitables dans le souci d'améliorer la lutte au niveau international contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de voir notre pays y participer activement et d'assurer la crédibilité et la cohérence de la politique extérieure de la Suisse dans ce domaine. La Suisse s'est déjà distinguée à maintes reprises et dans diverses enceintes dans le débat international sur les armes légères⁹.

⁶ Cf. art. 19 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111).

⁷ Situation des Etats membres de l'Union européenne :

signature : Autriche, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Portugal, Suède, Royaume-Uni ;

ratification / déclaration d'adhésion : Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Pays-Bas, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Espagne.

⁸ Voir à ce sujet le chapitre 4.

⁹ Participation active au Programme d'action des Nations Unies visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Présidence du « groupe de travail à composition non limitée » qui a élaboré un instrument de marquage et de traçage au terme de plusieurs sessions de fond qui se sont tenues en 2004 et 2005.

3. Compatibilité avec la législation suisse

Ce chapitre est principalement consacré aux obligations auxquelles la Suisse se soumettrait, *en plus* des efforts consentis jusqu'ici dans la lutte contre la prolifération des armes légères, en ratifiant le Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Les dispositions pertinentes de la législation suisse, à savoir la loi sur les armes¹⁰, la loi sur le matériel de guerre¹¹ et la loi sur le contrôle des biens¹², sont mentionnées en préambule.

3.1 Marquage

3.1.1 Marquage à la fabrication et à l'importation

Protocole sur les armes à feu	Loi sur les armes	Loi sur le matériel de guerre	Loi sur le contrôle des biens
art. 8	art. 18a	non concernée	non concernée

Aux termes de l'art. 8 du Protocole sur les armes à feu, toute arme à feu doit, au moment de sa fabrication, faire l'objet d'un marquage unique indiquant le nom du fabricant, le pays ou le lieu de fabrication et le numéro de série. Il est également possible de conserver d'autres marquages uniques et d'usage facile comportant des symboles géométriques simples combinés à un code numérique et/ou alphanumérique, permettant d'identifier facilement le pays de fabrication.

En outre, toute arme à feu importée doit, premièrement, avoir été soumise à un marquage unique et, deuxièmement, faire l'objet d'un marquage approprié, permettant d'identifier le pays importateur et, si possible, l'année d'importation. Ces opérations rendent possible un traçage efficace des armes à feu pour lesquelles la conservation des données visée à l'art. 7 du Protocole est lacunaire, ce qui est souvent le cas pour les armes plus anciennes.

Bien que le droit suisse en vigueur ne prescrive aucune obligation à cet égard, les fabricants procèdent au marquage de leurs armes depuis déjà un certain temps, notamment pour des raisons de responsabilité. Dans le cadre de l'adaptation de la loi sur les armes à Schengen, l'art. 18a exige désormais le marquage distinct des armes à feu et de leurs éléments essentiels lors de la fabrication et pour leur introduction sur le territoire suisse.

Pour répondre aux obligations de marquage prescrites par le Protocole sur les armes à feu, il faudrait compléter l'art. 20a de l'ordonnance sur les armes, qui est la disposition d'exécution de l'art. 18a de la loi, par l'indication du pays du fabricant. Il s'agirait en outre d'introduire dans la loi (Art. 18a LArm) le marquage approprié simple qui devrait être effectué, en plus du « marquage unique initial », lors de l'importation de chaque arme pour permettre l'identification du pays d'importation et éventuellement de l'année d'importation, cette opération n'étant pas prévue par la révision « nationale » de la loi sur les armes.

¹⁰ Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (LArm ; RS 514.54). Le présent rapport ne s'appuie toutefois pas uniquement sur la teneur de la loi actuellement en vigueur, mais tient également compte des deux modifications approuvées en 2004 et 2007. Ces deux modifications publiées dans la FF 2004 6709 (association à Schengen) et dans la FF 2007 4337 (révision « nationale » de la loi sur les armes) devraient prendre effet en novembre 2008.

¹¹ Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51).

¹² Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (LCB ; RS 946.202).

3.1.2 Stocks d'armes à feu de l'Etat

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu consacre une disposition particulière aux armes des stocks de l'Etat transférées en vue d'un usage civil permanent (art. 8, par. 1, let. c). Par le passé, des armes issues des stocks de l'Etat se sont retrouvées dans des régions en conflit ou sur le marché noir par suite de gestion peu rigoureuse. Un marquage approprié unique doit donc permettre à tous les Etats parties d'identifier le pays de transfert.

A relever qu'en Suisse, l'armée, l'administration militaire et les autorités douanières et policières échappent au champ d'application de la loi sur les armes (art. 2, al. 1, LArm) et ne sont donc pas soumises aux obligations de marquage qui y sont prévues.

S'agissant des *armes militaires*, la Suisse devrait déjà satisfaire aux exigences du Protocole : toutes les armes d'ordonnance de l'armée suisse sont estampillées de l'emblème national (la croix suisse), d'un numéro individuel et d'un « A » (pour « armée »). Lorsqu'une arme est remise à un particulier, la lettre « A » est remplacée par un « P » (pour « privé »)¹³. Par ailleurs, la loi révisée sur les armes optimisera la traçabilité des armes de l'armée grâce au fichier DAWA (art. 32a, let. d, LArm), qui permettra un échange des informations entre l'Office fédéral de la police et l'administration militaire.

Les *autorités douanières de la Confédération* ne vendent pas d'armes à des particuliers.

La *souveraineté en matière de police* appartenant aux cantons, le marquage des armes de la police qui sont mises hors service ne peut faire l'objet d'une réglementation nationale. Si le Protocole de l'ONU sur les armes à feu est ratifié par la Suisse, une réserve juridique devra être formulée à cet égard.

3.2 Enregistrement (conservation des informations)

Protocole sur les armes à feu	Loi sur les armes	Loi sur le matériel de guerre	Loi sur le contrôle des biens
art. 7	art. 21 (armuriers) ; art. 8, al. 1 et art. 11, al. 3 (particuliers) ; art. 22b (Etats Schengen)	art. 17 et 18 OMG	art. 21 OCB

Aux termes de l'art. 7 du Protocole, chaque Etat partie doit assurer la conservation, pendant au moins dix ans, de toutes les informations sur les armes à feu qui sont nécessaires pour assurer le traçage et l'identification de ces armes. Ces informations sont bien sûr les marquages prescrits par le Protocole mais aussi, dans le cas de transactions internationales, 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 destinataire final ainsi que la description et la quantité des articles.

¹³ Cette pratique n'a pas de base légale sur laquelle se fonder. Les directives 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.

Lorsqu'il y a lieu et que cela est possible, les pièces, éléments et munitions doivent également être enregistrés en vertu de la même disposition.

La formulation ouverte de l'art. 7 du Protocole sur les armes à feu laisse le choix aux Etats parties d'assurer comme ils le souhaitent la traçabilité des armes en cas de demandes internationales. C'est une initiative saluée par la Suisse, dont la structure est fédéraliste : elle peut renoncer à un registre national tant que la coopération entre les différents services tenant un registre est bonne et que l'échange avec les acteurs économiques privés se déroule sans problème¹⁴.

Bien qu'il faille, dans le cas d'une requête de traçage, collecter les données nécessaires auprès de plusieurs services¹⁵ et que le traitement d'une telle requête puisse prendre beaucoup de temps, l'exigence minimale d'un enregistrement non lacunaire est remplie par le droit suisse. Le délai de conservation des registres de dix ans est respecté dans tous les actes pertinents, sauf dans l'ordonnance sur le contrôle des biens (OCB), où il s'agirait par conséquent d'élever à dix ans le délai de cinq ans prévu à l'art. 21 pour la conservation des documents relatifs aux exportations d'armes de chasse et d'armes sportives.

3.3 Neutralisation des armes à feu

L'art. 9 du Protocole sur les armes à feu pose les principes de la neutralisation des armes à feu. Cette disposition n'est pas déterminante pour la Suisse car, selon notre droit interne, les armes à feu neutralisées sont considérées comme des armes actives.

3.4 Exigences relatives aux autorisations d'exportation, d'importation et de transit / Mesures de sécurité et de prévention

Protocole sur les armes à feu	Loi sur les armes	Loi sur le matériel de guerre	Loi sur le contrôle des biens
art. 10 et 11	chap. 5	section 4	chap. 2 et 3 OCB

Les art. 10 et 11 du Protocole sur les armes à feu exigent des Etats parties qu'ils établissent ou maintiennent un système efficace de licences ou d'autorisations d'exportation et d'importation, ainsi que de mesures pour le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

Les Etats parties doivent, d'une part, procéder à des vérifications approfondies avant de délivrer une licence ou une autorisation, par exemple en définissant les informations essentielles, en demandant les déclarations de consentement et en vérifiant l'authenticité des documents. D'autre part, ils doivent prendre les mesures physiques de sécurité et de prévention permettant d'éviter dans la mesure du possible les vols, pertes ou détournements d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

¹⁴ La proposition d'introduire un registre central des armes à feu a déjà été rejetée à une grande majorité en décembre 2004 dans le cadre de la procédure de consultation sur la révision nationale de la loi sur les armes (cf. <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3/Ergebnisse_f.pdf>; les propositions émises à ce sujet lors des débats au Parlement ont subi le même sort.

¹⁵ Titulaires d'une patente de commerce d'armes ou d'une autorisation délivrée en vertu de la LFMG ou de la LCB, autorités cantonales compétentes, services de communication cantonaux, Office central des armes, SECO.

La Suisse dispose d'un bon système de contrôle à l'exportation, qui répond aux normes de sécurité internationales et tient compte des récents développements en la matière. Toutefois, elle n'est pas encore en mesure de remplir certaines exigences du Protocole sur les armes à feu, à savoir celles relatives à la coopération avec les Etats de transit (art. 10). En vertu du Protocole sur les armes à feu, les Etats parties sont tenus :

- de vérifier, avant de délivrer une autorisation d'exportation, que tous les Etats de transit ont notifié par écrit, avant l'envoi, qu'ils ne s'opposent pas au transit (par. 2, let. b) ;
- de mentionner tous les Etats de transit dans les autorisations d'exportation et d'importation et dans la documentation qui les accompagne (par. 3, première phrase) ;
- de fournir à l'avance aux Etats de transit les informations figurant dans la licence d'importation (par. 3, seconde phrase).

L'intégration souhaitée des Etats de transit dans la coopération internationale doit permettre le traçage des armes à feu, de leurs pièces, composants et munitions qui disparaissent durant le transport. La mise en œuvre des exigences précitées place toutefois les personnes concernées face à de grands défis : le parcours que suivront les biens transportés est rarement fixé au moment de l'octroi de l'autorisation et, par ailleurs, bien des Etats font dépendre l'octroi d'une autorisation de transit de l'existence d'une licence d'exportation de l'Etat exportateur et/ou d'une licence d'importation de l'Etat importateur¹⁶.

Il est difficile, dans ces conditions, de pouvoir vraiment appliquer une procédure d'autorisation. Si on voulait néanmoins imposer aux fabricants d'armes et aux armuriers la responsabilité de la notification par écrit comme le prévoit le Protocole sur les armes à feu, il faudrait introduire dans la section 3 de la loi sur le matériel de guerre une disposition établissant que l'issue positive d'une demande d'exportation est fonction notamment de l'existence des déclarations de consentement de tous les Etats de transit. L'autorité compétente devrait alors mentionner les Etats de transit dans la documentation d'accompagnement et aviser, dans le cas d'une autorisation d'importation, les Etats de transit concernés, avant le transfert prévu¹⁷.

3.5 Information et coopération

Protocole sur les armes à feu	Loi sur les armes	Loi sur le matériel de guerre	Loi sur le contrôle des biens
art. 12	art. 31c	art. 42	art. 20

L'un des buts principaux du Protocole sur les armes à feu est de favoriser l'échange d'informations entre Etats. Il détermine à cet effet les informations à échanger et définit dans les grandes lignes les modalités de l'échange ; il invite les Etats parties à mettre en place les organes nécessaires et à le faire savoir au niveau international.

Les lois sur les contrôles à l'exportation contiennent déjà, dans leurs dispositions générales sur l'entraide administrative, une base légale qui permet de coopérer

¹⁶ C'est par exemple le cas de l'Allemagne (par. 30, al. 2, de la loi du 11 octobre 2002 sur les armes ; WaffG).

¹⁷ A l'intérieur de l'Espace Schengen, cet échange d'informations existe déjà partiellement aujourd'hui dans le cadre de la procédure d'utilisation du document de suivi (cf. art. 13, par. 1 et 2, de la Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes).

aisément avec les autorités étrangères et les organisations internationales. Seule la loi sur les armes ne contient pas une telle disposition, bien que les autorités chargées de l'exécution soient aussi tributaires, visiblement, de la possibilité d'échanger des informations entre Etats. Il est donc nécessaire d'introduire dans cette loi, à un endroit approprié, une disposition inspirée de l'article sur l'entraide administrative figurant dans les lois régissant les contrôles à l'exportation.

3.6 Dispositions pénales

Protocole sur les armes à feu	Loi sur les armes	Loi sur le matériel de guerre	Loi sur le contrôle des biens
art. 5	art. 33 ss, art. 20	art. 33 ss	art. 14 ss

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu est le seul document qui exige des dispositions pénales étoffées pour réprimer les activités illicites liées aux armes à feu et à leurs éléments et munitions. Seuls quelques points visés par ces dispositions ne figurent pas encore dans le droit suisse.

Il s'agirait d'introduire dans la loi sur les armes les éléments constitutifs de la falsification ou de l'effacement, de l'enlèvement ou de l'altération de façon illégale de la (des) marque(s) que doit porter une arme à feu.

Par ailleurs, il manque dans les deux lois régissant les contrôles à l'exportation, à savoir la LFMG et la LCB, une disposition prévoyant que seuls peuvent être importés, exportés, acquis, vendus, livrés, transportés ou transférés les armes à feu, leurs pièces, composants et munitions dont les marques sont parfaitement faites dans les normes. Il serait possible de mettre en œuvre cette exigence de deux manières : soit en introduisant l'interdiction du trafic transfrontalier des armes à feu présentant un marquage déficient dans les dispositions pénales de la législation régissant les contrôles à l'exportation (art. 33 ss LFMG, art. 14 ss LCB), soit en inscrivant l'obligation de marquage, formulée positivement, dans les obligations du titulaire de l'autorisation (p. ex. à la section 6 de la LFMG ou à la section 5 de la LCB), de sorte que les infractions seront réprimées respectivement par l'art. 33, al. 1, let. a, de la LFMG ou par l'art. 14, al. 1, let. a, de la LCB (non observation des conditions et des charges prévues dans un permis).

3.7 Confiscation, saisie et destruction

Protocole sur les armes à feu	Loi sur les armes	Loi sur le matériel de guerre	Loi sur le contrôle des biens
art. 6	art. 31 (art. 34 OArm)	art. 38	art. 17

En cas d'infractions au sens prévu par le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, celui-ci exige la poursuite de toutes les personnes responsables, mais aussi la confiscation, la saisie et la destruction systématiques de l'ensemble des armes illicites. Aux termes de l'art. 6, les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions dont le marquage est déficient, qui ont été fabriqués ou assemblés à partir d'éléments obtenus illicitement ou qui ont été négociés sans les autorisations nécessaires sont confisqués sans délai. Les pièces confisquées doivent être ensuite détruites ou éliminées d'une quelconque autre manière.

Cette exigence est aujourd'hui déjà satisfaite dans le droit suisse. La loi sur les armes et les deux lois régissant les contrôles à l'exportation confèrent aux autorités compétentes ou au juge les compétences nécessaires permettant de confisquer tout

le matériel pour lequel n'est offerte aucune garantie d'une utilisation ultérieure conforme à la loi (cf. l'art. 38 LFMG, l'art. 17 LCB, l'art. 31 LArm, l'art. 34 OArm, ainsi que les art. 33 et 34 LArm en relation avec l'art. 69 CP).

Si les armes dont le transfert n'est pas admis au regard du Protocole devaient être directement confisquées à la douane, il s'agirait également d'introduire les dispositions nécessaires dans les actes législatifs concernés, et de définir notamment l'organe (cantonal) auquel ces armes devraient être remises. En revanche, les autorités douanières peuvent refouler les biens en cause sans qu'une modification législative ne soit nécessaire, en vertu de l'art. 32, al. 4 de la loi sur les douanes.

4. Conséquences pratiques d'une ratification du Protocole de l'ONU sur les armes à feu

4.1 Conséquences pour la Confédération

La Confédération serait affectée à plusieurs égards par la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Les autorités d'approbation devraient s'attendre à une *intensification de l'échange d'informations*, déjà au stade précédant le transfert international d'armes à feu (notification aux Etats de transit, également à l'extérieur de l'Espace Schengen, cf. chap. 3.4). Il s'agirait d'instaurer dans ce contexte les compétences essentielles et de mettre en place les structures nécessaires.

Le Protocole requiert en outre le soutien mutuel des Etats parties dans la lutte contre la prolifération illicite des armes légères, notamment par leur *coopération au traçage des armes à feu, éléments d'armes à feu et munitions illicites* (chap. 3.5). Aujourd'hui déjà, le parcours des armes à feu est suivi au-delà des frontières dans le cadre des demandes Interpol et des demandes d'entraide judiciaire internationales, et l'expérience montre que le traitement de ces requêtes exige beaucoup de temps et de personnel tant de la Confédération que des cantons.

Enfin, les autorités douanières recevront une documentation détaillée dont elles auront à examiner le contenu par sondage et dont le volume sera important dès l'entrée en vigueur des dispositions d'application de l'association à Schengen. Elles devront peut-être procéder à la *confiscation* en plus grande quantité d'*armes à feu, d'éléments d'armes et de munitions* dont le transfert n'est pas admis par le Protocole (chap. 3.7).

Les conséquences sur les effectifs et les conséquences financières d'une mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu paraissent raisonnables. Reste qu'il est difficile aujourd'hui de les chiffrer précisément et, en particulier, de prévoir le nombre des demandes de traçage supplémentaires fondées sur les documents de l'ONU.

4.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons et, en particulier, les autorités cantonales compétentes en matière de police ont très régulièrement à traiter des *demandes* internationales de *traçage*. Comme, à l'avenir, les Etats membres pourront également fonder leurs demandes sur les instruments de l'ONU et que celles-ci pourront même porter sur des transferts de munitions, les cantons devront probablement prévoir des effectifs supplémentaires pour leur traitement.

4.3 Conséquence pour les acteurs du commerce et les particuliers

Les exigences élargies en matière de *marquage à la fabrication et à l'importation* que prévoit le Protocole sont importantes pour les commerçants et les particuliers.

Les fabricants sont chargés d'assurer le marquage de toutes les armes à feu qui quittent leurs sites de production, conformément aux dispositions du Protocole sur les armes à feu ; les importateurs doivent veiller, quant à eux, à ce que chaque pièce importée fasse l'objet d'un marquage approprié unique. Quiconque ne procède pas aujourd'hui déjà à cette opération sans y être tenu devra de toute manière adapter sa pratique dès novembre 2008 probablement, date où les dispositions de l'association à Schengen entreranno en vigueur. En regard des exigences posées à cet égard aux acteurs du commerce d'armes et aux particuliers (transposées dans l'art. 18a LArm), la seule nouveauté est la possibilité d'identifier le pays de fabrication sur tous les éléments essentiels d'armes.

En revanche, la reprise d'une disposition prévoyant d'imposer à l'importateur l'apposition, à titre distinctif, d'une marque sur chaque arme importée indiquant le pays d'importation et, dans la mesure du possible, l'année d'importation a des conséquences pratiques directes¹⁸.

Comme le système de *conservation des informations* (inventaire comptable) est laissé à la libre appréciation des Etats parties et que le Protocole sur les armes à feu – contrairement à l'instrument international de marquage et de traçage – ne prescrit la conservation des registres que pendant dix ans, il n'y a pas de grand changement par rapport à la pratique suivie jusqu'ici.

La *notification par écrit de tous les Etats de transit qu'ils ne s'opposent pas au transit* prévue par le Protocole avant un transfert international d'armes à feu, de leurs pièces, composants et munitions est très exigeante pour les exportateurs d'armes. Outre la charge administrative accrue, cette mesure risque d'occasionner des restrictions dans la planification des livraisons, qui pourraient éventuellement avoir des conséquences financières (chap. 3.4).

Enfin, les acteurs du commerce d'armes seront également concernés dans la mesure où le nombre de demandes de *traçage* augmentera suite à la mise en œuvre des instruments de l'ONU, car c'est eux qui disposent de l'essentiel des données nécessaires à un traçage¹⁹.

5. Appréciation de l'opportunité d'une mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu est, au niveau international, le seul instrument juridique contraignant qui est ouvert à la signature en matière de contrôle du commerce des armes légères et de petit calibre. Il a pour but de faciliter la coopération entre les Etats parties dans la lutte contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu. Cette coopération s'opère par un traçage coordonné des armes à feu illicites au-delà des frontières et par la répression des délits qui y sont liés, mais elle intervient aussi à titre préventif, dans le sens où les Etats s'engagent à établir et à maintenir un système d'autorisations ou de licences pour la fabrication et le trafic

¹⁸ Cf. par exemple la disposition allemande figurant au par. 24, al. 1, ch. 1, de la loi du 11 octobre 2002 sur les armes (WaffG), qui ne s'applique cependant qu'au commerce d'armes exercé à titre professionnel.

¹⁹ L'obligation de collaborer avec les autorités découle des art. 22 LArm, 27 LFMG et 9 LCB.

licites des armes légères. Le Protocole a été signé par 52 Etats à ce jour, dont la quasi-totalité des Etats membres de l'Union européenne et la Communauté européenne elle-même²⁰.

Eu égard à son engagement considérable en faveur du contrôle des armes légères sur la scène internationale et à son rôle actif dans le Programme d'action des Nations Unies visant à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, la Suisse donnerait un signal équivoque sur le plan politique, en n'adhérant pas au Protocole.

La législation suisse répond déjà à la plupart des exigences du Protocole ; seules quelques rares dispositions analysées au chapitre 3 ne peuvent pas être appliquées purement et simplement en Suisse. Les problèmes se posent notamment pour le marquage des armes de la police, du fait qu'elles ne relèvent pas du champ d'application des lois fédérales visées, ou lorsque, dans le cas d'une exportation d'armes légères et de petit calibre, les déclarations de consentement des pays de transit concernés doivent être déjà disponibles à un moment où cela est pratiquement impossible ou possible uniquement au prix d'efforts démesurés.

Par ailleurs, le Protocole de l'ONU sur les armes à feu contient des obligations que la Suisse peut certes remplir, mais qui ont des conséquences pratiques importantes dont elle doit prendre conscience. Songeons à la disposition exigeant que toutes les armes importées doivent être marquées pour permettre d'identifier le pays importateur et, si possible, l'année d'importation, une mesure qui affecterait principalement les armuriers professionnels et les collectionneurs privés. La Confédération et les cantons doivent s'attendre, pour leur part, à un surcroît de travail lié au traitement des demandes de traçage internationales, notamment du fait que ces demandes pourront également porter sur la diffusion de munitions illicites.

La question de savoir si et comment les obligations inventoriées peuvent être mises en œuvre et quelles réserves la Suisse devrait éventuellement apporter au texte du Protocole relève de la dimension politique et devrait encore faire l'objet de discussions approfondies dans le cadre du processus de ratification.

Il y aurait également lieu de définir la manière de régler les différends entre les Etats parties concernant l'interprétation ou l'application du Protocole sur les armes à feu. Aux termes de l'art. 16, ch. 2, les différends qui n'ont pas pu être réglés doivent être finalement soumis à la Cour internationale de justice, mais les Etats parties peuvent, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du Protocole, déclarer qu'ils ne se considèrent pas liés par cette disposition²¹.

Même si toutes les questions n'ont pas pu être totalement clarifiées, le groupe de travail interdépartemental parvient à la conclusion que les dispositions du Protocole sur les armes à feu sont, dans leur très grande majorité, compatibles avec la législation suisse et que les avantages d'une participation de la Suisse doivent être considérés comme plus grands que les charges qui en découlent. Aussi recommanderait-il la signature du Protocole de l'ONU sur les armes à feu.

6. Proposition concernant la suite du dossier

6.1 Evolution en Europe

L'harmonisation du droit sur les armes à feu franchira une nouvelle étape avec la révision de la directive sur les armes à feu décidée à l'échelon européen par le Parlement et le Conseil des ministres. Cette révision, qui sera notifiée à la Suisse ces

²⁰ Voir à ce sujet la note 7.

²¹ Huit des 64 Etats parties ont fait usage jusqu'ici de cette possibilité.

prochaines semaines, a pour objectif de mettre en œuvre le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, que la Commission a signé le 16 janvier 2002 au nom de la Communauté, dans la mesure où le champ d'application de la directive le permet. La révision de la directive sur les armes à feu n'implique pas de modification fondamentale pour le droit suisse régissant cette matière : la création d'un registre central des armes n'y est toujours pas prescrite et les quatre catégories d'armes prévues sont maintenues. Comme, en approuvant l'association à Schengen, la Suisse s'est engagée à reprendre en principe les développements de la directive sur les armes à feu²², la prochaine adaptation de la directive lui donnera l'occasion de se conformer dans le même temps au Protocole de l'ONU sur les armes à feu sur des points essentiels de mise œuvre.

6.2 Signature et ratification du Protocole de l'ONU sur les armes à feu

La Suisse pourrait franchir une première étape en signant le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, afin de manifester sa volonté de procéder à la mise en œuvre autonome des instruments de l'ONU et de soutenir activement les efforts communs pour lutter contre la prolifération illicite des armes légères. Dans une seconde étape, elle pourrait ratifier le Protocole conformément à la pratique du Conseil fédéral. En parallèle, il sera possible d'examiner dans le détail les réserves qui devraient être apportées.

6.3 Introduction progressive des mesures législatives en Suisse

Il sera nécessaire d'agir sur le plan législatif uniquement lorsque l'Union européenne aura notifié la nouvelle mouture de la directive sur les armes à feu. Ensuite, selon l'accord d'association à Schengen, la Suisse disposera d'un délai de deux ans au maximum pour transposer le développement du droit communautaire pertinent dans son droit interne.

Parallèlement, elle devra engager d'autres mesures pour mettre en œuvre le Protocole sur les armes à feu, puisque la directive révisée sur les armes à feu ne devrait pas couvrir la totalité des articles du document additionnel de l'ONU. La révision de la directive européenne sur les armes à feu ne prévoit pas, à titre d'exemple, de dispositions régissant les activités d'importation et d'exportation avec les pays situés au-delà des frontières extérieures de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen.

L'acte consacrant la reprise des développements de l'acquis de Schengen et de Dublin, à l'instar de l'adhésion au Protocole de l'ONU sur les armes à feu, doit être considéré comme un traité international. Ces deux projets doivent donc être adoptés et mis en œuvre à l'échelle nationale par un arrêté fédéral sujet au référendum. Etant donné leur similarité quant au fond et à la forme, ils doivent être soumis si possible en même temps au Parlement. Les travaux à cet effet, la révision des dispositions légales et la rédaction du message s'y rapportant devraient débiter au moment où l'Union européenne aura publié la directive modifiant l'actuelle directive sur les armes à feu. Cette procédure devrait se dérouler en toute diligence et le dossier être soumis dès que possible au Parlement pour respecter le délai de deux ans imparti par l'accord d'association à Schengen.

²² FF 2004 5655