



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

Rapport sur le résultat de la procédure de consultation

(12 mai 2010 – 2 septembre 2010)

Office fédéral de la police - fedpol

Avril 2011

Table des matières

Liste des cantons, partis et organisations qui ont transmis une prise de position.....	3
1 Aperçu.....	5
1.1 Aperçu des projets soumis	5
1.2 Participation à la procédure de consultation.....	6
2 Evaluation générale	7
3 Evaluation spécifique des projets.....	8
3.1 Projet I	8
3.2 Projet II	9

Liste des cantons, partis et organisations qui ont transmis une prise de position

(avec l'indication des abréviations utilisées dans le présent document)

1. CANTONS

AG	Conseil d'Etat du canton d'Argovie
AI	Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Conseil d'Etat du canton de Berne
BL	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne
BS	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
GE	Conseil d'Etat du canton de Genève
GL	Conseil d'Etat du canton de Glaris
GR	Conseil d'Etat du canton des Grisons
JU	Conseil d'Etat du canton du Jura
LU	Conseil d'Etat du canton de Lucerne
NE	Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel
NW	Conseil d'Etat du canton de Nidwald
OW	Conseil d'Etat du canton d'Obwald
SG	Conseil d'Etat du canton de Saint-Gall
SH	Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse
SO	Conseil d'Etat du canton de Soleure
SZ	Conseil d'Etat du canton de Schwyz
TG	Conseil d'Etat du canton de Thurgovie
TI	Conseil d'Etat du canton du Tessin
UR	Conseil d'Etat du canton d'Uri
VD	Conseil d'Etat du canton de Vaud
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais
ZG	Conseil d'Etat du canton de Zoug
ZH	Conseil d'Etat du canton de Zurich

2. PARTIS POLITIQUES REPRESENTES DANS L'ASSEMBLÉE FEDERALE

PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PLR	Parti libéral-radical suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre suisse

3. ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE ACTIVES À L'ÉCHELLE NATIONALE SUISSE

UVS Union des villes suisses

4. ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DE L'ÉCONOMIE ACTIVES À L'ÉCHELLE NATIONALE SUISSE

CP Centre patronal
SEC Suisse Société suisse des employés de commerce
UPS Union patronale suisse
USAM Union suisse des arts et métiers
USP Union suisse des Paysans

5. AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS

ASA Association suisse des armuriers et négociants d'armes spécialisés
CVAM Chambre vaudoise des arts et métiers
FSFP Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police
FST Fédération sportive suisse de tir
proTELL Société pour un droit libéral sur les armes
SwissGuns

1 Aperçu

1.1 Aperçu des projets soumis

Le 12 mai 2010, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'approbation et la mise en œuvre 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 Unies¹ contre la criminalité transnationale organisée (Protocole de l'ONU sur les armes à feu)² (projet I) et la modification de la loi du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes, LArm ; RS 514.54) (projet II). Cette procédure a duré jusqu'au 2 septembre 2010.

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, qui a été adopté en mai 2001 par l'Assemblée générale de l'ONU, a pour but de lutter contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Il établit des normes minimales pour le marquage et la conservation des informations relatives à ce type d'objets. Par ailleurs, il prévoit l'établissement de mesures de contrôle à l'exportation, à l'importation et lors du transit, des dispositions pénales, la confiscation, la saisie et la destruction des armes à feu fabriquées ou circulant illégalement, la coopération et l'échange d'informations entre les Etats Parties. La Suisse est libre d'y adhérer ou non.

Le **projet I** contient la mise en œuvre, dans la loi sur les armes, du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Diverses prescriptions de ce protocole ont déjà été prises en considération dans le cadre de révisions en cours. Le 56^e développement de l'acquis de Schengen a entraîné une adaptation de la loi sur les armes à la directive modifiée de la CE sur les armes³, qui reprend de nombreuses exigences fixées par le Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Ainsi, le marquage lors de la fabrication d'armes à feu en Suisse, l'obligation de conserver les informations ainsi qu'un système fiable d'autorisations et de contrôle à l'exportation, à l'importation et pour l'introduction sur le territoire suisse sont suffisamment bien consacrés dans le droit suisse, lequel contient également des dispositions détaillées sur la punissabilité, la saisie, la confiscation et, en partie, la coopération internationale.

En revanche, l'actuelle loi sur les armes ne contient pas de disposition indiquant que l'Office central des armes de l'Office fédéral de la police (fedpol), en qualité d'interlocuteur pour les questions d'ordre technique et opérationnel dans le domaine du traçage, traite les demandes de traçage des autorités étrangères et transmet aux autorités étrangères les demandes de traçage émises par une autorité suisse. La loi sur les armes est donc complétée dans ce sens. Il convient par ailleurs d'inscrire comme infractions le fait d'enlever, de rendre méconnaissable, de modifier ou de falsifier, sans droit, le marquage prescrit. Il est prévu d'apporter une réserve, au moment de l'adhésion, aux exigences prévues en matière d'autorisations pour l'introduction sur le territoire suisse, le transit et l'exportation, car les prescriptions du Protocole de l'ONU sur les armes à feu ne sont pas compatibles avec l'actuel système suisse d'autorisations. Les autres adaptations du droit sur les armes, ainsi que celles de la légi-

¹ Ci-après: ONU.

² 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).

³ 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).

slation sur le matériel de guerre et le contrôle des biens, peuvent être effectuées au niveau des législations d'exécution.

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)⁴, qui n'est contraignant que sur le plan politique, contient des prescriptions détaillées pour les armes légères et de petit calibre dans les domaines du marquage, de la conservation des informations et de la coopération internationale. Son champ d'application est plus vaste que celui du Protocole de l'ONU sur les armes à feu, dans la mesure où il inclut aussi les armes légères qui ne peuvent pas être transportées ni manipulées par moins de deux à trois personnes. En mai 2008, les autorités d'exécution ont été consultées au sujet de l'adhésion au Protocole de l'ONU sur les armes à feu, qu'elles ont approuvée. Le projet mis en consultation concerne la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu au niveau de la loi. En février 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre dans le droit suisse les obligations découlant de l'Instrument de traçage de l'ONU, qui est étroitement lié, sur le plan thématique, au Protocole de l'ONU sur les armes à feu. 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**.

Outre la mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU au niveau de la loi, le **projet II** contient une adaptation de la loi sur les armes découlant d'un développement de l'acquis de Schengen qui n'a été jusqu'à présent mis en œuvre qu'au niveau de l'ordonnance. En vertu de cette adaptation, les collaborateurs d'autorités d'autres Etats Schengen chargés 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.

1.2 Participation à la procédure de consultation

62 destinataires (26 cantons, 14 partis et 22 autres organisations) ont été invités à prendre position quant à l'avant-projet dans le cadre de la consultation. Au total, 40 destinataires ont retourné une prise de position (26 cantons, 4 partis et 10 organisations). De plus, deux organisations ont pris position de leur propre initiative⁵. De sorte que l'on dispose au final de 42 prises de position (cf. ci-avant liste des cantons, partis et organisations qui ont transmis une prise de position), à savoir 26 cantons, 4 partis et 12 organisations.

⁴ Connu 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).

⁵ CVAM et SwissGuns.

2 Evaluation générale

Sur les 42 participants, 31⁶ approuvent le principe des deux projets, dont 14⁷ les saluent. 10⁸ participants ne formulent aucune remarque et 1⁹ seul rejette les projets.

22 participants ont fait des commentaires dont deux¹⁰ ont livré contribution commune.

Cantons :

Tous les intervenants cantonaux sont d'accord sur le principe des deux projets. Deux cantons émettent une remarque d'ordre général :

JU est d'avis que la définition des armes à chargement automatique fait défaut dans la législation sur les armes.

SZ part du principe que les deux projets ne nécessiteront pas de modifications législatives au niveau cantonal.

Partis :

Tous les partis sont d'accord sur le principe des deux projets, sauf **UDC**. Ce dernier reproche la succession des révisions de la législation sur les armes de ces dernières années qui, selon lui, vise à amenuiser le droit de porter une arme et, finalement à l'annihiler. De plus, l'augmentation des ressources que vont générer les demandes de traçage provenant de l'étranger ne fait que soutenir cette opinion.

PLR recommande d'éviter à l'avenir les révisions successives telles que celles qu'a connues la législation sur les armes ces dernières années.

PS regrette que la mise en œuvre de ces instruments internationaux ait lieu si tardivement, alors que la Suisse a participé activement à l'élaboration tant du Protocole de l'ONU sur les armes à feu que de l'Instrument de traçage de l'ONU.

PDC souligne l'importance de la mise en œuvre des instruments internationaux mentionnés.

Organisations :

USAM approuve les projets mis en consultation sous réserve que les règles régissant le tir sportif ne subissent pas de modification formelle ou matérielle et que cette révision soit neutre de coûts pour les entreprises concernées.

CP et **CVAM** sont d'accord avec les projets, même s'ils doutent de l'utilité de la ratification de ces instruments, sachant que plusieurs états, y compris parmi ceux qui ont signés et ratifiés les instruments, ne respecteront probablement pas les règles qu'ils introduisent.

FST estime que la question du transfert des munitions abordée au point 6.2 du rapport explicatif mérite d'être éclaircie.

⁶ AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, LU, NE, SO, ZG, ZH, PS et FSFP.

⁷ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH, PDC, PLR, PS, CP, USAM, CVAM, FSFP et FST.

⁸ GR, SG, VS, UVS, SEC Suisse, UPS, USP, ASA, proTELL et SwissGuns.

⁹ UDC

¹⁰ CP et CVAM.

3 Evaluation spécifique des projets

Afin d'affiner l'analyse, il convient de distinguer d'une part l'évaluation du **projet I**, à savoir l'approbation et la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes (*chiffre 3.1*) et, d'autre part, l'évaluation du **projet II**, à savoir la mise en œuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU (*chiffre 3.2*).

3.1 Projet I

Cantons :

LU relève que le Protocole de l'ONU sur les armes à feu prévoit que les armes à feu et munitions fabriquées ou ayant fait l'objet de transaction sans autorisation doivent être confisquées (et en principes détruites). Les mesures de séquestre, confiscation et revalorisation de ces objets ne sont pourtant pas réglées dans la législation actuelle sur les armes et ne sont pas prévues dans la présente révision. **LU** propose que ces mesures soit réglées car il n'est pas possible d'envisager qu'une arme ayant fait l'objet d'un trafic illégal retourne dans le commerce ou qu'elle soit vendue au profit de l'auteur du trafic.

SZ demande pourquoi le séquestre et la destruction des armes illégales prévus par l'art. 6 du Protocole de l'ONU sur les armes à feu n'ont pas leur pendant aux art. 31 LArm et 54 OArm. De même, **SZ** ne comprend pas que le sort des armes qui pourraient être restituées n'est pas réglé comme à l'art. 54 OArm.

SZ pose la question de la pertinence de l'obligation de marquer prévue à l'art. 18b LArm et 31 OArm.

BL estime qu'il est nécessaire de déterminer un système simple et rapide pour le marquage d'importation permettant l'identification.

Une majorité de cantons saluent la compétence de l'OCA de traiter les demandes venant de l'étranger. **GE** soumet son accord à la condition que les cantons puissent avoir accès à ce fichier.

VD tient à ce que les dispositions d'exécutions prévoient des exceptions pour le marquage de pièces d'intérêt historique ou culturel.

L'ajout d'une disposition pénale relative aux infractions concernant le marquage est salué par beaucoup de cantons.

Partis :

Tous les partis sont d'accord avec le **projet I**, sauf **UDC** qui le rejette: il estime qu'il est inutile d'adhérer au Protocole de l'ONU sur les armes à feu, celui-ci n'ayant été ratifié que par 79 états, parmi lesquels nos pays voisins ne figurent même pas, à l'exception de l'Italie. De même, parmi les membres du Conseil de Sécurité, seuls la Chine et le Royaume-Uni ont ratifié le protocole.

L'ajout de la disposition pénale est salué, même si le **PS** estime qu'elle est superflue.

Organisations :

FST relève que le Protocole de l'ONU sur les armes à feu requiert des états qu'ils veillent à ce que les armes marquées soient enregistrées. Encore une fois, **FST** s'oppose à la mise en œuvre d'un registre central. En effet, **FST** estime que l'introduction d'une obligation de marquage, respectivement d'enregistrement, en relation avec une obligation d'autorisation pourrait signifier un obstacle important, voire même une restriction de l'exercice du tir sportif ou de l'activité de collection.

Au contraire, **FSFP** défend fermement l'introduction d'une banque de données centrale et nationale. Cette fédération estime ce dispositif comme absolument nécessaire et propose que l'art. 31c, al. 2, let. b^{bis} LArm soit modifié en conséquence.

Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu s'applique aussi pour les composants, munitions et éléments de munitions. Dès lors, **FST** voudrait savoir dans quelle mesure le Protocole de l'ONU sur les armes à feu s'applique aux tireurs et personnes qui fabriquent leur propre munition, notamment lorsque cela n'est pas dans un but commercial. Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu donne la définition de la fabrication et du commerce illégal. A ce sujet, le projet prévoit une obligation d'autorisation pour le commerce de munition, ce qui concerne les membres **FST** qui vendent de munitions aux tireurs, ainsi que des cartouches aux ferrailleurs et les personnes qui fabriquent leur propre munition. Sur ce point-là, **FST** émet une réserve.

Avec la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu, les armes et les pièces essentielles légales seront pénalisées car elles devront être enregistrées rétroactivement par le détenteur. La **FST** est toujours d'avis que pour les sportifs et les collectionneurs, l'application du Protocole de l'ONU sur les armes à feu vise à côté de l'objectif et que le droit actuel devrait être maintenu. La **FST** voit d'une manière critique le devoir prévu par le Protocole de l'ONU sur les armes à feu de marquer et d'enregistrer les armes. En effet, cela signifie que les tireurs et les collectionneurs doivent marquer rétroactivement leur équipement sportif et les armes. Jusqu'à ce que cela soit fait, ils doivent conserver leurs armes en sûreté. Cela mène à pénaliser des objets qui ont été acquis légalement. Durant la période transitoire, le détenteur se trouve dans une illégalité latente et il doit s'accommoder de démarches coutumières et administratives et doit déposer son arme conformément au **projet I**. De plus les armes des collectionneurs pourraient être endommagées par le marquage.

SwissGuns propose que le champ d'application de la législation sur les armes soit harmonisée avec le Protocole de l'ONU sur les armes à feu pour que les définitions des armes anciennes soient les mêmes de part et d'autre.

En ce qui concerne la disposition pénale, **FSFP** estime que la peine devrait être plus sévère car il s'agit d'une infraction intentionnelle. Cela devrait dès lors être considéré comme un crime et non un délit et être puni de 5 ans de réclusion.

3.2 Projet II

Cantons :

FR, JU, LU, NE, UR, SZ, TI, ZH, constatent que les demandes provenant de l'étranger découlant de l'Instrument de traçage de l'ONU vont entraîner un surplus de travail pour l'OCA et les bureaux cantonaux d'armes. Pour ces destinataires, ce surplus paraît difficile à estimer, alors que **NE** prévoit une dizaine d'heures supplémentaires. Pour **FR**, la répartition des coûts entre cantons et Confédération devra encore être définie. **JU** souhaite que l'ampleur de cette augmentation soit évaluée afin de pouvoir adapter le montant des émoluments. **SO** relève que le ch. 6.2 du rapport explicatif relatif aux conséquences pour les cantons (travail supplémentaire pour les bureaux cantonaux) est en contradiction avec le fait que l'OCA répond aux demandes.

La plupart des cantons ne se prononcent pas sur la prolongation de la durée de conservation des données. Seuls **LU** et **NW** réclament une prolongation plus importante, soit 50 ans. En effet, selon eux 20 ans ne suffisent pas à reconstituer l'histoire d'une arme.

Partis :

Tous les partis sont d'accord avec le **projet II**, sauf **UDC** qui le rejette dans sa totalité. Ce parti ne voit pas pourquoi, alors que les citoyens suisses sont soumis à des règles de plus en plus strictes, les collaborateurs d'autorités d'autres Etats Schengen chargés de la surveillance des frontières bénéficieraient d'une dispense de permis de port d'armes. Au contraire, **PS** considère cette dérogation comme un détail, sachant que la collaboration transfrontalière a été décidée et approuvée plusieurs fois par les Chambres fédérales.

UDC estime qu'il est absurde et excessif de prolonger la durée de conservation des données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle. Au contraire, **PS** réclame une prolongation de la durée de conservation des données à 50 ans et que toutes les mutations soient enregistrées.

Organisations :

USAM, **CP** et **CVAM** constatent que les demandes provenant de l'étranger découlant de l'Instrument de traçage de l'ONU vont entraîner un surplus de travail pour l'OCA et les bureaux cantonaux d'armes. **USAM** aurait besoin de connaître l'ampleur de ce surplus pour mesurer les répercussions au niveau microéconomique.