



Février 2009

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à

l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise de la directive 2008/51/CE modifiant la directive 91/477/CEE relative aux armes

(Développement de l'acquis de Schengen)

1 Généralités

Le 26 septembre 2008, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise de la directive 2008/51/CE modifiant la directive 91/477/CEE relative aux armes (développement de l'acquis de Schengen). La consultation s'est achevée le 30 décembre 2008.

Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les organisations faitières des communes, des villes et des régions de montagne et les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ont été invités à se prononcer sur le projet.

Au total, 52 autorités et organisations intéressées ont été consultées. Le DFJP a reçu en tout 31 prises de position.

Sur les 13 partis politiques consultés, quatre ont répondu.

2 Résultats de la consultation dans les cantons

2.1 Prises de position générales

Divers cantons n'ont pas fait de remarques d'ordre matériel par rapport au texte (AG, BS, GR, JU, SH, VS) ou ont souligné l'étroitesse de la marge de manœuvre due au fait qu'il s'agit de la mise en œuvre d'un développement de l'acquis de Schengen (AI, BE). Plusieurs cantons (FR, NE, VD, SG, SO, SZ, TI, UR) accueillent favorablement ces adaptations ou les acceptent (AR, BL, GE, NW, VD, ZH).

Divers cantons confirment que leur système d'information relatif à l'acquisition d'armes à feu repose déjà sur une solution informatique (FR, LU, NE, VS).

Plusieurs participants à la consultation (AI, AR, BE, BL, TG) indiquent que la liste des fusils à répétition d'ordonnance cités à l'art. 19, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur les armes (OArm) n'est pas exhaustive et qu'il serait plus judicieux de n'utiliser que le terme de "fusils à répétition d'ordonnance". Ainsi, tous les fusils à répétition d'ordonnance pourraient être acquis sans qu'un permis d'acquisition d'armes ne soit nécessaire.

Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures refuse le développement de l'acquis de Schengen, car il signifie un renforcement de la législation sur les armes et n'entraîne que du travail supplémentaire inutile. Selon ce canton, l'usage abusif d'armes devrait être combattu par l'application conséquente des prescriptions en vigueur et par des mesures d'éducation prises à plusieurs niveaux car les détenteurs suisses d'armes se montreraient en principe raisonnables dans leur utilisation des armes et des munitions.

2.2 Prises de position sur la prolongation de la durée de conservation des registres sur les armes à feu et des informations qu'ils contiennent

Le canton de Berne considère comme problématique l'absence d'indication concernant la forme (papier / électronique) sous laquelle les informations doivent être conservées dans le registre sur les armes à feu. Il souhaite qu'un programme uniforme soit prévu ou mis à disposition. En raison de la rapidité de l'évolution technique des supports de données, il se pourrait sinon que les registres sur les armes ne soient plus lisibles au moment où expire le délai de conservation prescrit par la loi, ce qui supprimerait toute velléité de contrôle.

Le canton de Glaris se demande si la saisie d'informations concernant les réparations ou les transformations est vraiment utile pour ce qui est de la sécurité publique.

Le canton de Zurich est d'avis que la traçabilité des armes à feu pourrait être entravée par le délai de conservation des données relativement court, à savoir 20 ans, car souvent les armes ne changent pas de propriétaires des décennies durant. Il souhaite par conséquent qu'un délai plus long, par exemple de trente ans, soit prévu déjà dans le cadre de la révision actuelle du droit fédéral.

2.3 Prises de position sur l'obligation de gérer un système d'information informatisé relatif à l'acquisition d'armes à feu dans les cantons

Tant le canton de Berne, le canton de Zurich que le canton de Glaris se demandent s'il est judicieux, vu l'actuelle mobilité des personnes, que chaque canton soit tenu de gérer un système d'information relatif à l'acquisition d'armes à feu. Les cantons de Berne et de Zurich ajoutent que la Confédération gère une banque de données centralisée dans presque tous les autres domaines. L'option choisie d'un enregistrement décentralisé des armes n'est pas économe: elle implique d'une part pour les services compétents la nécessité de se renseigner auprès de plusieurs cantons et complique d'autre part la coopération internationale dans ce domaine. Le canton de Zurich précise qu'un fichier central géré au niveau fédéral permettrait également aux autorités policières d'obtenir rapidement des informations sur l'origine d'une arme à feu. Etant donné que l'Office central des armes de la Confédération gère déjà un fichier fédéral relatif à l'exportation d'armes, conformément au nouvel art. 22b de la loi sur les armes (LArm), un système de gestion centralisé pourrait dégager des synergies. Le canton de Zurich propose par conséquent d'adapter l'art. 32a, al. 2, LArm de la manière suivante: "L'Office central des armes gère, en collaboration avec les cantons, un système d'information électronique relatif à l'acquisition d'armes à feu".

Le canton de Zoug souhaite qu'il soit précisé à l'art. 32c, al. 3^{bis}, LArm de quelle manière (demande écrite qui impliquerait une réponse écrite, formulaire ou courriel) les données sont communiquées aux autorités de poursuite pénale et aux autorités judiciaires des cantons et de la Confédération. Le canton de Zurich estime que le point suivant n'est pas clair: les cantons sont-ils libres sur le plan juridique et technique dans le domaine de l'entraide judiciaire et de l'assistance administrative de créer, dans le droit cantonal, des possibilités d'accès et d'information complémentaires destinées à d'autres autorités? Cette question revêt un intérêt particulier pour le canton de Zurich, où les autorités communales sont compétentes en matière d'octroi de permis d'acquisition d'armes. La possibilité d'accorder un accès au système d'information aux autres autorités compétentes lors de l'exécution de la législation sur les armes devrait ainsi exister.

Le canton de Glaris aimerait qu'il ne soit pas nécessaire de faire figurer l'adresse de l'acquéreur dans le système d'information vu que cette information peut devenir rapidement fautive et que la directive modifiée sur les armes ne semble pas prévoir d'obligation à ce sujet.

Le canton de Vaud et le Tessin prennent connaissance du fait que la directive modifiée sur les armes ne requiert pas de fichier centralisé relatif aux armes et que ce dernier doit continuer à être géré au niveau cantonal. Ils approuvent cette disposition.

2.4 Prises de position sur d'autres points

Selon la prise de position du canton de Berne, les unités d'emballage de munitions sont pour la majorité déjà marquées conformément à l'art. 31a, OArm.

Le canton de Vaud considère comme un inconvénient le fait que la directive modifiée sur les armes ne prévoit pas d'obligation de marquage a posteriori pour les armes qui seraient déjà en circulation.

Il estime très important que les cantons disposent d'un accès en ligne aux banques de données gérées par l'Office central des armes.

Le canton de Genève souhaite que les informations du document de suivi communiquées à l'Etat concerné par l'exportation par l'Office central des armes en vertu de l'art. 22b LArm soient également transmises aux autorités du canton de domicile du requérant. Cela permettrait de tenir à jour le système d'information prévu à l'art. 32a LArm.

Le canton de Neuchâtel explique qu'il convient de ne fixer dans la loi cantonale, pour ce qui est des armes définitivement confisquées, que la destruction finale des armes séquestrées. Etant donné que dans la pratique en vigueur les armes confisquées sont déjà détruites, cette modification de la loi n'est que formelle.

3 Résultat de la consultation menée auprès des partis politiques

Le PRD prend connaissance du fait que l'objet principal de la réglementation, à savoir la gestion d'un système d'information informatisé relatif à l'acquisition d'armes à feu, existe déjà dans les cantons et que les autres adaptations sont peu importantes. Le PRD insiste cependant sur le fait qu'aucune dépense supplémentaire ne devrait être engendrée par ces adaptations pour la Confédération et les cantons et il espère que le Conseil fédéral agira conformément à ses propres déclarations à ce sujet. Dans ce contexte, le PRD approuve la mise en œuvre de la directive modifiée sur les armes.

Le PSS accueille favorablement et soutient la reprise de la directive modifiée sur les armes. Il ne comprend toutefois pas pourquoi il n'a pas été prévu d'adhérer au même moment au Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, l'UE créant, par le biais de la directive, les conditions requises à l'adhésion à ce protocole important. Selon le PSS, les arguments sécuritaires suivants parlent en faveur d'une mise en œuvre rapide: la diffusion non autorisée d'armes de petit calibre porte préjudice à la sécurité de la population, renforce les conflits, constitue un obstacle à l'apport d'aide à la population civile, freine le développement économique et joue un rôle important en matière de terrorisme. De plus, la Suisse s'investit depuis longtemps en faveur du protocole, et ce avec succès.

Mais il est aussi nécessaire pour des raisons de cohérence que la Suisse adhère au Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, car à long terme, la Suisse ne peut pas exiger en politique extérieure ce qu'elle ne met pas en œuvre sur le plan de la politique intérieure. En outre, le Conseil fédéral a confirmé dans son communiqué du 27 février 2008 la mise en œuvre dans la législation suisse d'un instrument permettant une identification et un traçage rapides et efficaces des armes de petit calibre et des armes légères illégales (instrument de marquage et de traçage), qui est nommé d'après un diplomate suisse ("instrument Thalman"). Ces annonces devraient maintenant être suivies d'étapes concrètes. Le Conseil fédéral a par ailleurs pris connaissance le 27 février 2008 du rapport du groupe de travail interdépartemental traitant les questions liées à la ratification et à la mise en œuvre d'instruments internationaux en matière d'armes de petit calibre et d'armes légères et l'a approuvé. Ce groupe de travail a recommandé au Conseil fédéral de reprendre le développement de l'acquis de Schengen-Dublin et d'adhérer au Protocole des Nations Unies sur les armes à feu. Il a souligné que les deux projets devaient être soumis si possible en même temps au Parlement étant donné qu'ils sont très proches sur le plan formel et pour ce qui est de leur contenu. Le PSS ne comprend par conséquent pas pourquoi le Conseil fédéral a choisi une procédure échelonnée.

Le PSS estime également qu'il est maladroit, sur le plan politique, de vouloir imposer la révision au moyen du seul argument de la contrainte inhérente à Schengen. La Suisse cache ainsi qu'elle aussi porte un grand intérêt aux instruments de l'ONU.

Le PSS est très favorable à l'introduction prévue aux art. 32a à 32c LArm d'un système d'information électronique relatif à l'acquisition d'armes à feu d'ici fin 2014. Le PSS demande toutefois que la Confédération veille à mettre en réseau les banques de données cantonales, car la gestion de 26 systèmes d'information séparés dans chaque canton est compliquée.

Concernant la modification de l'art. 21, al. 4, LArm, le PSS remarque que la durée de conservation des documents devrait être de 30 ans et non de 20 ans car l'instrument de marquage et de traçage prévoit une durée de conservation de 30 ans et non de 20 ans.

Le PSS demande en outre que quiconque obtient ou tente d'obtenir frauduleusement un permis d'acquisition d'armes ou un permis de port d'armes au moyen d'indications fausses ou incomplètes, ou se rend complice d'un tel acte soit puni d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans ou par une peine pécuniaire. Actuellement, cette infraction n'est considérée que comme une contravention et non comme un délit.

Le PSS se réserve la possibilité, à l'occasion de la future révision de la loi sur les armes, de relancer les propositions qui n'auraient juste pas obtenu la majorité lors de la dernière révision de la loi sur les armes.

Le PDC estime que le marquage des plus petites unités d'emballage de munitions prévu à l'art. 18b LArm comme pertinent car il facilite le traçage des munitions. En revanche, il est en

désaccord avec l'introduction d'un système d'information informatisé relatif à l'acquisition d'armes à feu. Il considère que la réglementation de l'art. 11 LArm fixée dans l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 est appropriée et suffisante. Selon cet article, l'aliénation d'une arme ou d'un élément essentiel d'arme doit faire l'objet d'un contrat écrit. Ce contrat doit être conservé par chaque partie pendant au moins dix ans. D'après le PDC, il convient de refuser d'imposer des obligations supplémentaires aux titulaires d'une patente de commerce d'armes en raison du travail administratif important qui en résulterait.

L'UDC constate avec déplaisir que la modification de la loi sur les armes constitue une nouvelle exécution du droit européen due à l'accord de Schengen, qui entrave le droit libéral suisse concernant le port d'armes. L'introduction effective d'un registre central des armes s'oppose en particulier aux principes fédéralistes. Selon l'UDC, l'art. 18, al. 2, LArm, qui exige une patente de commerce d'armes pour les catégories d'armes citées, va trop loin. L'UDC rejette les modifications des art. 21, al. 1, 3 et 4, LArm. Le fait que les autorités doivent conserver durant 20 ans des documents sur les réparations d'armes lui apparaît comme étant une mesure disproportionnée et bureaucratique.

L'UDC refuse également la réglementation des art. 32 ss., LArm, qui prescriraient aux cantons la manière de gérer leurs registres des armes. L'UDC estime cela inacceptable, cette mesure permettant, contrairement aux promesses faites plus tôt, l'introduction d'un registre central des armes bien que les cantons l'aient refusée.

L'UDC désapprouve également les modifications suivantes de l'OArm: à son avis, les indications mentionnées à l'art. 31, al. 1, let. b, c et d, OArm ne peuvent pas être apportées. Un marquage individuel (numérique et/ou alphabétique) suffit pour pouvoir identifier les armes et leurs éléments.

En ce qui concerne le marquage des munitions en vertu de l'art. 31a OArm également, l'UDC estime qu'un numéro d'identification serait entièrement suffisant.

S'agissant de l'art. 66 OArm, l'UDC se demande pourquoi les données des personnes qui ont atteint l'âge de 90 ans sont radiées.

L'UDC conclut que l'accord de Schengen ne fait qu'entraîner un travail administratif supplémentaire sans pour autant contribuer à la sécurité.

4 Résultat de la consultation des autres milieux concernés

L'Union suisse des arts et métiers approuve le développement de l'acquis de Schengen et les modifications de la loi sur les armes. Il soutient du reste la prise de position de la Chambre vaudoise des arts et métiers.

La Fédération sportive suisse de tir est favorable à la révision actuelle et à la modification de l'art. 23 OArm, qui exige que le prêt d'une arme à un mineur se fasse uniquement avec l'accord de son représentant légal.

L'Association suisse des armuriers et négociants d'armes spécialisés et proTELL ont rendu une prise de position identique. Ils font également remarquer que la disposition de l'art. 19 OArm ne supprime pas l'obligation d'un permis d'acquisition d'armes pour tous les anciens fusils à répétition d'ordonnance et souhaitent par conséquent que l'art. 10 LArm soit complété par l'expression: "ainsi que les modèles qui les ont précédés".

La procédure de prêt d'armes à des mineurs réglée à l'art. 11a LArm devraient, selon les deux prises de position, être étendue aux personnes majeures.

Ils ajoutent en outre concernant l'art. 18a LArm que le marquage des armes à feu entraîne un travail supplémentaire important pour les fabricants et les grossistes. Ils proposent par conséquent d'ajouter la clause d'exception suivante pour les armes de chasse et de sport dont le potentiel d'abus est faible: "Le Conseil fédéral détermine pour quelles armes de sport et de chasse le marquage d'un élément principal suffit". L'obligation de tenir un inventaire comptable des réparations conformément à l'art. 21, al. 1, LArm leur semble représenter un travail administratif excessif. Ces participants à la consultation souhaitent en outre abroger l'art. 31, al. 3, let. b, LArm, qui exige le marquage des armes acquises après le 28 juillet

2010. Selon eux, il est difficile pour les détenteurs d'armes de prouver qu'ils ont acquis leur arme avant cette date.

La disposition de l'art. 31, al. 3, let. b, LArm est considérée comme exagérée. Une peine et un marquage a posteriori suffisent s'il n'y a pas d'autres risques que ces armes soient utilisées de manière abusive.

Concernant l'art. 31, al. 1, OArm, les participants à la consultation aimeraient que l'on ne marque plus les éléments essentiels d'arme, la place étant insuffisante.

La Chambre vaudoise des arts et métiers et le Centre patronal ont également rendu des prises de position allant dans ce sens. Selon eux, le développement de l'acquis de Schengen n'a que peu de répercussions sur la législation sur les armes.

Ils estiment que l'essentiel de l'adaptation à l'acquis de Schengen concerne l'obligation de gérer un système d'information informatisé relatif à l'acquisition d'armes à feu. Etant donné que les cantons disposent déjà de tels systèmes d'information et qu'il ne s'agit pas, dans cette adaptation, d'introduire un système centralisé, la Chambre vaudoise des arts et métiers et le Centre patronal estiment que cette adaptation ne devrait pas entraîner un travail administratif supplémentaire. Ils approuvent par conséquent les adaptations.

La Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP) accorde une grande importance, pour le travail quotidien de la police, à la mise en place d'un système d'information informatisé destiné à enregistrer les données relatives à l'acquisition d'armes à feu. Partant du principe que les cantons disposent déjà d'un système électronique de documentation, la FSFP estime qu'il est possible de centraliser les informations. Cette solution permettrait d'une part d'accéder plus facilement et de manière uniforme aux informations. D'autre part, laissant la compétence en la matière aux cantons, elle correspond à la volonté du législateur, qui souhaite ne pas entamer la souveraineté cantonale. Toutefois, si cette décision devait rendre plus difficile ou impossible l'accès aux données, elle devrait être remise en question. La lutte contre la criminalité n'incombe pas uniquement aux cantons, mais ne doit pas non plus relever uniquement de l'échelon national. La coopération et le travail en réseau sont une nécessité depuis longtemps déjà.

La formulation de l'art. 32c, al. 3^{bis}, LArm, qui définit la possibilité de communiquer les données aux autorités de poursuite pénale et aux autorités judiciaires afin qu'elles puissent accomplir leurs tâches légales, semble trop imprécise à la FSFP. Cette dernière souhaite par conséquent une définition claire des conditions auxquelles il est possible d'obtenir ces informations.

La FSFP approuve vivement la prolongation de la durée de conservation des inventaires comptables à 20 ans car cette mesure répond au besoin des autorités de poursuite pénale et, partant, de celui des policiers, qui doivent pouvoir accéder rapidement aux données. Elle fait un accueil favorable à l'obligation de marquer les plus petites unités d'emballage de munitions. Une arme à feu sans munitions est en effet un objet comme un autre. Les deux composants doivent par conséquent toujours pouvoir faire l'objet de la même recherche et être mis en relation, ce que cette adaptation rend possible. Cette dernière permet également de lutter avec des moyens efficaces contre la vente non surveillée de munitions.

Pour les raisons citées précédemment, la FSFP approuve également que des sanctions puissent être infligées en cas de manquement à l'obligation de marquer les armes à feu à laquelle sont astreints les armuriers.

La FSFP est convaincue que les sanctions prévues à l'art. 33 LArm auront un effet dissuasif. Elle espère cependant que d'autres mesures administratives seront examinées, par exemple un retrait des licences des fabricants d'armes à feu et de munitions établis en Suisse en cas de délit d'une certaine ampleur relevant du droit pénal.

Les milieux concernés suivants n'ont pas fait de remarques d'ordre matériel sur le projet:
Union des villes suisses, SEC Suisse, Association des communes suisses, Union patronale suisse.