
2023 I/1

Extrait de l'arrêt de la Cour VI
dans la cause A. contre Fedpol
F-6455/2017 du 17 février 2023

Importation d'armes. Obligation de marquage supplémentaire. Légalité. Compatibilité avec le droit international. Entraves aux échanges internationaux de produits. Acquis Schengen.

Art. 18a et art. 25 al. 1 LArm. Anc. art. 31 al. 2 OArm. Art. 3 let. b, art. 4 al. 3 et art. 16a al. 1 et al. 2 let. c LETC.

1. L'obligation de marquage supplémentaire d'une arme à feu est contenue dans une ordonnance législative d'exécution conforme à la loi sur laquelle elle se fonde et ne viole ainsi ni le principe de la légalité ni celui de la séparation des pouvoirs (consid. 5).
2. L'obligation de marquage supplémentaire est compatible tant avec le droit européen qu'avec le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, dès lors que la Suisse est expressément autorisée à prévoir des dispositions plus contraignantes en matière de contrôle de l'acquisition d'armes à feu (consid. 6).
3. L'obligation de marquage supplémentaire remplit les conditions de dérogation prévues à l'art. 4 al. 3 LETC. De plus, l'importation d'armes à titre non professionnel étant soumise à une autorisation d'importation préalable, elle constitue une exception au principe de l'art. 16a al. 1 LETC. En cela, l'obligation de marquage supplémentaire ne constitue pas une entrave aux échanges internationaux de produits au sens de la LETC (consid. 7).

Waffeneinfuhr. Zusätzliche Markierungspflicht. Legalitätsprinzip. Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht. Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Schengen-Besitzstand.

Art. 18a und Art. 25 Abs. 1 WG. aArt. 31 Abs. 2 WV. Art. 3 Bst. b, Art. 4 Abs. 3 und Art. 16a Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c THG.

1. Die Pflicht zur zusätzlichen Markierung von Feuerwaffen ist in einer Vollzugsverordnung enthalten, die durch das zugrunde liegende Gesetz gedeckt ist, und verstösst somit weder gegen das Legalitätsprinzip noch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (E. 5).

2. Die Pflicht zur zusätzlichen Markierung ist sowohl mit dem EU-Recht als auch mit dem UNO-Feuerwaffenprotokoll vereinbar, wonach es der Schweiz ausdrücklich erlaubt ist, bei der Kontrolle des Feuerwaffenerwerbs strengere Vorschriften vorzusehen (E. 6).
3. Die Pflicht zur zusätzlichen Markierung ist eine zulässige Abweichung im Sinne von Art. 4 Abs. 3 THG. Zudem bedarf die nicht gewerbsmässige Waffeneinfuhr einer vorgängigen Bewilligung und stellt daher eine Ausnahme vom Grundsatz von Art. 16a Abs. 1 THG dar. Insofern bedeutet die zusätzliche Markierungspflicht keine Behinderung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs im Sinne des THG (E. 7).

Importazione di armi. Obbligo di apporre un contrassegno supplementare. Legalità. Compatibilità con il diritto internazionale. Ostacoli allo scambio internazionale di prodotti. Acquis di Schengen.

Art. 18a e art. 25 cpv. 1 LArm. v.art. 31 cpv. 2 OArm. Art. 3 lett. b, art. 4 cpv. 3 e art. 16a cpv. 1 e cpv. 2 lett. c LOTC.

1. L'obbligo di apporre un contrassegno supplementare sulle armi da fuoco è previsto da un'ordinanza legislativa di esecuzione conforme alla legge su cui si fonda e non viola quindi né il principio della legalità né quello della separazione dei poteri (consid. 5).
2. L'obbligo di apporre un contrassegno supplementare è compatibile sia con il diritto europeo sia con il Protocollo ONU sulle armi da fuoco, poiché la Svizzera, in materia di controllo dell'acquisto di armi da fuoco, è espressamente autorizzata a emanare disposizioni più severe (consid. 6).
3. L'obbligo di apporre un contrassegno supplementare soddisfa le condizioni di deroga previste all'art. 4 cpv. 3 LOTC. Inoltre, essendo dato che l'importazione di armi a titolo non professionale è sottoposta ad un'autorizzazione preliminare, essa costituisce un'eccezione al principio definito all'art. 16a cpv. 1 LOTC. Da questo punto di vista, l'obbligo di apporre un contrassegno supplementare non costituisce un ostacolo allo scambio internazionale di prodotti ai sensi della LOTC (consid. 7).

A. (ci-après: recourant) s'est vu délivrer, le 8 mai 2017, un permis d'acquisition d'armes par le Bureau des armes de la Police cantonale valaisanne, portant sur une arme à feu autorisée par la loi sur les armes du 20 juin 1997 (LArm, RS 514.54).

Le 26 juin 2017, l'Office central des armes de l'Office fédéral de la police (Fedpol) a octroyé au recourant une autorisation d'introduction d'armes sur le territoire suisse à titre non professionnel pour une carabine de chasse à canon rayé, que ce dernier entendait acquérir auprès d'une armurerie française. Un formulaire d'avis de marquage était joint à l'autorisation, dans lequel Fedpol informait le recourant sur l'obligation de faire marquer l'arme à feu par un titulaire d'une patente de commerce d'armes disposant d'un numéro de marquage, conformément à l'ordonnance sur les armes du 2 juillet 2008 (OArm, RS 514.541), notamment à son ancien art. 31 al. 2 (RO 2012 6781).

Le recourant a acquis la carabine de chasse le 1^{er} juillet 2017, en France, et l'a importée en Suisse. En date du 10 juillet 2017, il a, par courriels, informé Fedpol et le Bureau cantonal des armes de son opposition à faire marquer son arme par un armurier suisse et a, par courrier, requis auprès de Fedpol la dispense du marquage supplémentaire. A l'appui de cette requête, le recourant a allégué que l'arme avait déjà fait l'objet d'un marquage en conformité au droit français et communautaire et que l'obligation qui lui était faite d'apposer un marquage supplémentaire sur cette arme constituait un obstacle technique au commerce prohibé par l'art. 4 al. 5 let. c de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51).

Fedpol a, par décision du 27 octobre 2017, soumis l'arme à feu que le recourant avait introduite en Suisse le 1^{er} juillet 2017 à l'obligation de marquage conformément à l'ancien art. 31 al. 2 OArm.

Le recourant a déposé, le 10 novembre 2017, recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Il fait notamment valoir comme griefs que l'art. 18a LArm ne constitue pas une base légale suffisante pour lui imposer un marquage supplémentaire de l'arme à feu, que la décision de Fedpol est incompatible avec les Accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne et que l'obligation de marquage supplémentaire de l'arme, telle que requise par Fedpol en application de l'ancien art. 31 al. 2 OArm constitue une entrave technique au commerce au sens de l'art. 3

let. a LETC. Il conclut à l'annulation de la décision attaquée et à la libération de l'obligation de marquage supplémentaire de la carabine qu'il a importée de France le 1^{er} juillet 2017.

Dans une composition à cinq juges, en application de l'art. 21 al. 2 LTAF, le Tribunal administratif fédéral rejette le recours.

Extrait des considérants:

5.

D'après le recourant, l'art. 18a LArm ne constitue pas une base légale suffisante pour l'ancien art. 31 al. 2 OArm, qui instaure une obligation de marquage supplémentaire en cas d'introduction d'une arme à feu sur le territoire suisse. Implicitement, le recourant se plaint ainsi d'une violation du principe de légalité, respectivement du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs par l'ordonnance précitée (ATF 138 I 196 consid. 4.1; 103 IV 192 consid. 2a; cf. aussi MICHEL HOTTELIER, *Le principe de la séparation des pouvoirs et son aménagement en droit constitutionnel suisse*, in *Mélanges Pierre Bon*, Paris 2014, p. 251 ss, p. 258).

5.1 Pour examiner la légalité de l'art. 31 al. 2 OArm, il sied de rappeler préalablement les différents types d'ordonnances fédérales. A ce titre, doctrine et jurisprudence distinguent l'ordonnance législative d'exécution de celle de substitution.

5.1.1 L'ordonnance législative d'exécution ne doit pas déborder du cadre de la loi; elle n'a par définition pas d'autre fonction que d'en préciser certaines dispositions, d'en combler, le cas échéant, certaines lacunes et de fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. En revanche, elle ne saurait contenir des dispositions nouvelles qui étendraient le champ d'application de la loi en restreignant les droits des administrés ou en imposant à ceux-ci des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but visé par le législateur (cf. ATF 139 II 460 consid. 2.2; 136 I 29 consid. 3.3; 124 I 127 consid. 3b; 103 IV 192 consid. 2a; arrêt du TF 2C_923/2014 du 22 avril 2016 consid. 7.1).

5.1.2 L'ordonnance législative de substitution fixe elle-même, dans une certaine mesure, la portée de l'acte législatif en édictant des règles primaires qui seraient normalement du ressort de la loi au sens formel. Ladite ordonnance doit être fondée, par définition, puisqu'elle est en principe (cf. pour une exception non pertinente in casu, art. 185 al. 3 Cst.) dépendante

(cf. art. 164 al. 2 et art. 182 al. 1 Cst.), sur une clause de délégation législative expresse (cf. ATF 103 IV 192 consid. 2a; arrêt 2C_923/2014 consid. 7.1). A cet égard, la délégation ne doit pas être interdite par le droit constitutionnel, elle doit figurer dans une loi au sens formel et le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne doit pas être dépassé (cf. ATF 132 I 7 consid. 2.2; 128 I 113 consid. 3c; arrêt du TF 2C_314/2017 du 17 septembre 2018 consid. 8.1). Ces exigences découlent des principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.; arrêts du TF 2C_314/2017 consid. 8.1; 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7 et réf. cit.), ce dernier principe ne pouvant toutefois être invoqué de façon autonome en-dehors des domaines pénal et fiscal devant le Tribunal fédéral (cf. ATF 140 I 381 consid. 4.4; arrêt du TF 2C_683/2015 du 2 février 2016 consid. 5.1).

Cela étant, lorsque la délégation législative accorde à l'autorité exécutive un très large pouvoir d'appréciation pour fixer les dispositions de mise en œuvre, cette clause lie le juge. Dans un tel cas, celui-ci ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et doit se borner à examiner si l'ordonnance en question sort manifestement du cadre de la délégation législative octroyée à l'autorité exécutive ou si, pour d'autres raisons, elle apparaît contraire à la loi ou à la Constitution fédérale (cf. ATF 140 V 485 consid. 2.3; 130 I 26 consid. 2.2.1; arrêt du TF 2C_465/2014 du 27 juillet 2015 consid. 8.2). D'autre part, lorsque se posent des questions d'ordre technique – comme c'est en partie le cas en l'espèce –, le juge fait, en principe, preuve d'une certaine retenue (cf. ATF 134 III 193 consid. 4.4; 125 II 643 consid. 4a; arrêt 2C_314/2017 consid. 8.1).

5.1.3 Il sera encore précisé que nombre d'ordonnances législatives énoncent à la fois des dispositions secondaires et des dispositions primaires et sont ainsi mixtes (cf. ATF 118 Ib 367 consid. 3a; arrêt 2C_744/2014 consid. 7.1; cf. GIORGIO MALINVERNI et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 4^{ème} éd. 2021, p. 592 N. 1620).

5.2 Comme indiqué auparavant (consid. 5.1 supra), l'art. 18a al. 2 LArm exige qu'une marque individuelle et distincte soit apposée sur chaque arme à feu, élément essentiel d'arme à feu et accessoire d'arme à feu introduit sur le territoire suisse. Se réclamant de cette base légale, l'ancien art. 31 OArm impose simultanément deux types de marquage des armes à feu, éléments essentiels et accessoires d'armes à feu introduits sur le territoire suisse, soit, d'une part, le marquage des indications figurant

aux let. a-d de son al. 1^{er}, et d'autre part, celui additionnel (fr.: « en plus », all.: « zusätzlich », it.: « oltre ») figurant aux let. a-c de l'al. 2.

Afin de déterminer si l'obligation de marquage supplémentaire prévue à l'art. 31 al. 2 OArm repose sur une base légale suffisante et se contente d'explicitier une obligation légale ou, tel que le soutient le recourant, en est dépourvue, il convient ensuite d'examiner, à travers les règles d'interprétation usuelles (consid. 4.3 supra), le sens précis de l'art. 18a al. 2 LArm.

5.2.1 L'art. 18a al. 2 LArm prévoit un marquage individuel et distinct pour chaque arme à feu, élément essentiel ou accessoire d'arme à feu. Pris à la lettre, ce texte semble ainsi exiger un marquage unique pour chacune des composantes d'une arme à feu introduite en Suisse. Il ne résulte toutefois pas clairement du texte français de la loi si, en utilisant les termes « marque distincte », le législateur demande que chaque composante sus-évoquée soit munie d'un marquage distinctif et séparé, permettant de différencier chaque pièce, ou si ces termes se rapportent (aussi) à l'al. 1^{er} et imposent un marquage différent de et donc supplémentaire à celui qui y est déjà prévu. Tandis que la version en langue romanche laisse a priori subsister cette interrogation (« mintga arma » et « esser marcads differentamain »), la version italienne (« muniti ciascuno di un proprio contrassegno ») et, davantage encore, la version allemande, en raison du rapprochement opéré entre les termes individuel et distinct (« einzeln und unterschiedlich markiert »), tendent à indiquer que le marquage distinct vise les différentes composantes principales d'arme introduites en Suisse, en ce sens que chacune d'elles doit en règle générale (voir l'al. 3 pour une exception) arborer un moyen d'identification propre, et non l'obligation d'un marquage additionnel par rapport à celui déjà prévu à l'art. 18a al. 1 LArm.

5.2.2 Une interprétation systématique de l'art. 18a al. 2 LArm semble corroborer l'absence de prescription légale quant à un marquage supplémentaire pour les armes et leurs composantes introduites en Suisse. En effet, les termes « chacun » et « distincte » figurent parallèlement – dans chacune des versions linguistiques (étant précisé qu'à l'al. 1^{er}, la version italienne se rapproche davantage de celle en allemand (« singolarmente e distintamente ») – tant à l'al. 2 qu'à l'al. 1^{er} de l'art. 18a LArm. Partant, la distinction ainsi voulue par le législateur ne saurait sans autre être perçue comme une démarcation de l'arme construite par rapport à l'arme importée en Suisse. De plus, l'al. 1^{er} précité détaille la finalité (cf. aussi consid. 5.2.3

ci-dessous) de ce marquage distinct sur chacune des pièces, à savoir l'identification et la traçabilité de ces objets dont l'usage et la transmission représentent potentiellement un risque. Or, ce but de traçage pourrait également être atteint grâce à un seul type de marquage. De plus, en reprenant cette terminologie, on pourrait penser que l'al. 2 ait voulu transposer la même obligation de marquage des armes fabriquées en Suisse à l'introduction de ces objets dans le pays. Ce parallélisme s'expliquerait par la volonté du législateur d'appréhender, à travers la LArm, tant l'acquisition que l'introduction sur le territoire suisse, l'exportation et encore d'autres formes de possession des armes et de leurs composants et accessoires présentant un lien quelconque avec la Suisse (cf. art. 1^{er} al. 2 LArm).

Cela étant, une lecture partiellement différente de l'art. 18a al. 1 et 2 LArm est susceptible de confirmer l'interprétation effectuée par Fedpol: tandis que l'art. 18a al. 1 LArm viserait les armes fabriquées en Suisse, l'al. 2 imposerait un marquage spécifique pour les armes à feu introduites en Suisse, indépendamment de savoir si celles-ci ont ou non déjà fait l'objet d'un marquage conforme au droit de leur Etat d'origine. La circonstance que l'art. 18a al. 1 LArm ne puisse s'appliquer, à peine d'exercer des effets extraterritoriaux, qu'aux seuls fabricants d'armes sis en Suisse tend à confirmer cette dernière hypothèse, sans quoi l'obligation de marquer les armes à feu importées instaurée à l'al. 2 de l'art. 18a LArm manquerait de substance.

5.2.3 D'un point de vue tant historique que téléologique, l'art. 18a LArm a été introduit, puis adapté dans le sillon de l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des Accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (RO 2008 447; RO 2008 5499 5405; Message du 1^{er} octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords [« accords bilatéraux II »], FF 2004 5593 [ci-après: Message bilatérales]; Message du 11 janvier 2006 relatif à la modification de la LArm, FF 2006 2643 [ci-après: Message LArm]). L'un de ses objectifs a donc été celui d'intégrer les prescriptions sur les armes de l'accord de Schengen au droit national, dont spécifiquement l'obligation de marquage des armes à feu (cf. Message LArm, FF 2006 2643, 2651 s. et 2670, ch. 1.4.4). Cette obligation de marquage résulte originellement de la 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,

qui a substitué à l'ancien art. 4 de la Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes l'engagement des Etats membres soit de neutraliser, soit de marquer et enregistrer toute arme à feu ou pièce mise sur le marché. Or, au ch. 2 let. a de l'art. 4 de la Directive 2008/51/CE, il est expressément question d'un « marquage unique », dont les indications sujettes à marquage sont reprises à l'art. 31 al. 1^{er} let. a-d OArm, tandis que l'exigence d'un code numérique ou alphanumérique vise à « identifier facilement le pays de fabrication » (let. b). Il n'y est donc en soi pas question d'un second marquage en lien avec les armes et composants importés ou en transit. Cela dit, le terme « unique » pourrait aussi signifier la volonté d'uniformiser qualitativement les marquages d'armes à feu au sein de l'Espace Schengen, sans interdire les marquages à l'importation. Du reste, il a été vu que la Directive 2008/51/CE elle-même prévoit deux sortes de marquage, lesquels sont reflétés à l'art. 31 al. 1 respectivement al. 2 OArm.

Les travaux préparatoires suisses relatifs à l'art. 18a LArm abordent la réglementation parallèle en termes de marquage qui est recherchée entre, d'une part, les armes et composants fabriqués en Suisse et, d'autre part, ceux qui sont introduits sur le territoire helvétique, c'est-à-dire importés dans ledit territoire ou transitant via ce dernier. Dans les deux cas, en effet, un marquage individuel est désormais imposé (cf. Message LArm, FF 2006 2643, 2659 [ad art. 1^{er}] et 2670 [ad art. 18a: « il est précisé dans les deux alinéas que les armes doivent être marquées individuellement »]). Aucune mention explicite n'est en revanche faite à la possibilité d'imposer des types de marquage différents ou additionnels selon que les armes et composants ont été fabriqués en Suisse ou importés dans ce pays. Il résulte à cet égard du Message bilatérales que « [l]e possesseur de l'arme à feu ne doit pas effectuer d'actions particulières: il n'est pas exigé que les armes déjà marquées soient marquées encore une fois ni que les armes qui ne le sont pas encore soient marquées ultérieurement » (FF 2004 5593, 5894, ad art. 18a). En d'autres termes, en transposant les Accords de Schengen, le législateur suisse peut donner l'impression d'avoir exclu l'introduction d'une obligation de marquage non seulement distincte selon que l'arme a été produite dans un pays ou importée, mais également supplémentaire. Cette thèse est par contre atténuée par le Message LArm, dans lequel le Conseil fédéral a précisé, s'agissant de l'obligation de marquage des armes à feu prévue à l'art. 18a LArm, que la nouvelle notion « d'introduction sur le territoire suisse » était définie au commentaire de l'art. 1 al. 1 LArm (cf. Message LArm, FF 2006 2643, 2670), disposition au sujet de laquelle il a

relevé que « la notion d'introduction en Suisse désignait concrètement le fait de transporter une marchandise pour la faire entrer sur le territoire de la Suisse, ce qui recouvre les notions d'importation et de transit » (cf. Message LArm, FF 2006 2643, 2659). A suivre cet exposé, l'obligation de marquage des armes à feu au sens de l'art. 18a LArm devait donc effectivement s'appliquer aux armes à feu introduites en Suisse, contrairement à ce que le recourant tente de démontrer.

5.2.4 Il n'est, néanmoins, pas inutile de s'intéresser aux modifications législatives intervenues le 1^{er} septembre 2020, sans cependant leur reconnaître un quelconque effet anticipé. La suppression de la dernière phrase de l'art. 18a LArm (« Pour les armes assemblées, le marquage d'un élément essentiel suffit ») traduit certes, à l'instar d'autres dispositions révisées, une volonté de renforcer la réglementation en matière d'armes, dans le sillon de la révision de la réglementation Schengen, elle-même introduite en réaction à la commission d'actes de terrorisme sur sol européen (cf. Message du 2 mars 2018 concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive [UE] 2017/853 modifiant la directive de l'UE sur les armes [Développement de l'acquis de Schengen], FF 2018 1881, 1882 [ci-après: Message Schengen]). Or, en matière d'obligation de marquage, le Conseil fédéral a indiqué dans son Message vouloir préciser les dispositions à observer lors du marquage à des fins d'amélioration du traçage des armes par le « marquage de tous les éléments essentiels d'armes au moyen d'un marquage clair, permanent et unique »; et d'ajouter un « marquage effectué lors de la fabrication, avant la mise sur le marché *ou* immédiatement après l'introduction » (cf. Message Schengen, FF 2018 1881, 1890).

En référence à la Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (cf. art. 4 par. 1 let. a: « En ce qui concerne les armes à feu fabriquées ou importées dans l'Union le 14 septembre 2018 ou après cette date, les Etats membres veillent à ce que toute arme à feu, ou toute partie essentielle, mise sur le marché [...] soit pourvue d'un marquage clair, permanent et unique, sans tarder après la fabrication et, au plus tard, avant sa mise sur le marché, *ou* sans tarder après l'importation dans l'Union »), le Message réitère la volonté que le marquage soit « effectué lors de la fabrication, avant la mise sur le marché *ou* immédiatement après l'importation (art. 4, par. 1) » (cf. Message Schengen, FF 2018 1881, 1902, ch. 3.7). Que ce soit au niveau

communautaire ou au niveau national, la particule « ou » utilisée (et mise en italiques à des fins d'illustration) tend à considérer comme des alternatives le marquage au moment de la fabrication et celui à l'importation. Cette lecture est donc susceptible de soutenir l'avis du recourant.

Cette dernière interprétation se doit toutefois d'être fortement relativisée au regard de la concrétisation de l'art. 18a al. 1 et 2 LArm par les nouvelles dispositions de l'OArm, à savoir les art. 31a et 31b OArm (RO 2020 2955, 2957). Davantage encore que dans l'ancienne version prévue à l'art. 31 OArm, ces nouvelles dispositions sont construites autour de deux types de marquage. Ainsi, l'obligation de marquage d'importation en Suisse vaut tant lorsque les armes à feu proviennent d'un Etat Schengen (cf. art. 31a al. 1 et 2 OArm) que lorsqu'elles proviennent d'un Etat non-membre de Schengen (cf. art. 31b al. 1 let. a et b OArm). En revanche, il apparaît que l'obligation de marquage qui vaut pour la fabrication en Suisse, comprenant en particulier un marquage individuel numérique ou alphabétique et le pays ou le lieu de fabrication (cf. art. 31 al. 1 OArm dans sa mouture en vigueur actuellement) ne s'applique pas, mutatis mutandis, aux armes importées d'un Etat Schengen; ce, en bonne logique, dans la mesure où la Directive 2008/51/CE impose un tel marquage équivalent et donc harmonisé à tous les Etats membres et associés à l'acquis de Schengen. Une telle obligation s'impose cependant aux armes importées d'Etats non-membres de Schengen « lorsque les objets ne sont pas marqués comme des objets visés à l'art. 31 [OArm, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2020] ». Dans ce cas, l'art. 31b al. 1 let. b in fine OArm exige l'inscription des « indications visées à l'art. 31a, al. 2 [concernant le marquage d'importation], et, de plus, un marquage individuel numérique ou alphabétique », conformément au marquage lors de la fabrication, selon l'art. 31 al. 1 let. a OArm (dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2020).

Or, une telle systématique se retrouve, à un stade certes plus embryonnaire, dans la systématique de l'ancien art. 31 al. 1 et 2 OArm applicable au cas d'espèce. Elle peut également être déduite – quoique, comme il a été vu, de façon moins univoque – de la charpente de l'art. 18a al. 1 et 2 LArm, qui présente à la suite deux types de marquage différents. Enfin, l'art. 4 de la Directive 2008/51/CE ne s'oppose pas non plus à une telle interprétation et évoque les deux types de marquage.

5.3 En replaçant cette analyse dans le contexte du grief tiré de la violation du principe de la séparation des pouvoirs, le Tribunal de céans retiendra ce qui suit: premièrement, si la thèse défendue par le recourant peut

certes trouver plusieurs appuis dans l'exégèse des art. 18a LArm et 31 OArm, plus d'éléments interprétatifs – tant systématiques (tenant de la cohérence logique) qu'historiques et téléologiques – plaident en faveur de l'obligation intimée au recourant de soumettre son fusil à un marquage à l'importation, conformément à l'art. 31 al. 2 OArm. Il en résulte, deuxièmement, que l'introduction, à l'art. 31 al. 2 OArm, d'une obligation de marquage « [e]n plus du marquage conformément à l'al. 1 » n'outrepassa pas le cadre normatif fixé par l'art. 18a LArm dont cette première ordonnance se réclame. L'obligation de marquage supplémentaire peut, au contraire, trouver son siège à l'art. 18a al. 2 LArm. En tant qu'il spécifie la nature et les modalités des marquages à effectuer en cas d'introduction d'une arme sur le territoire suisse, l'art. 31 al. 2 OArm se contente dès lors d'édicter des normes de détail, c'est-à-dire des normes secondaires, qui ne dépassent point le cadre posé par le législateur en restreignant davantage les droits des administrés respectivement en imposant à ceux-ci des obligations nouvelles. De ce constat dérive, troisièmement, qu'étant pleinement couvert par l'art. 18a LArm et n'introduisant pas des normes primaires, l'art. 31 al. 2 OArm ne nécessite aucun fondement dans une clause de délégation législative dans la LArm (cf. art. 164 Cst.). Le mandat constitutionnel de mise en œuvre de la législation fédérale par le Conseil fédéral suffirait en l'occurrence (cf. art. 182 Cst.). Il est cela dit concrétisé à l'art. 40 LArm, aux termes duquel le Conseil fédéral est habilité à édicter les dispositions d'exécution de la LArm.

Il découle de ce qui précède que l'obligation de marquage supplémentaire introduite à l'art. 31 al. 2 OArm relève d'une ordonnance législative d'exécution conforme à l'art. 18a LArm. Le grief tiré de la violation du principe de légalité, respectivement de la séparation des pouvoirs doit être, par conséquent, écarté.

6.

Le recourant a allégué, comme deuxième grief, la prétendue incompatibilité de l'art. 31 al. 2 OArm avec le droit européen.

6.1 Tout en renvoyant à l'interprétation, y compris du droit communautaire, à laquelle il s'est adonné en analysant le grief tiré de la séparation des pouvoirs, le Tribunal de ceans relève, d'abord, que la Directive 2008/51/CE, que la Suisse s'est engagée à respecter à travers l'Accord d'association à Schengen (RS 0.362.31, ci-après: AAS), exige un marquage unique au moment de la fabrication de l'arme à feu. Cette exigence apparaît à plusieurs reprises à l'art. 4 de la Directive 2008/51/CE,

à savoir au ch. 2 let. a (« exigent un marquage unique »), au ch. 2 let. b (« maintiennent tout autre marquage unique et d'usage facile »), au ch. 2, al. 4 (« dotée d'un marquage approprié unique »).

6.1.1 Il sera rappelé que cette directive a été notifiée à la Suisse le 30 mai 2008 comme 56^e développement de l'acquis de Schengen depuis la signature de l'AAS. Dans le cadre de l'AAS, la Suisse s'est engagée à reprendre en principe les développements de l'acquis de Schengen (art. 2 al. 3 et 7 AAS). Le 13 mai 2009, le Conseil fédéral a approuvé le Message du 13 mai 2009 concernant l'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 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive sur les armes (développement de l'acquis de Schengen) et la modification de la loi sur les armes (adaptation de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen), FF 2009 3181 (affaire 09.044), et les modifications qui en découlent sont entrées en vigueur le 28 juillet 2010 (cf. Message du 25 mai 2011 relatif à l'approbation et à la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu [projet I] et à la modification de la loi sur les armes [projet II], FF 2011 4217, 4228 [ci-après: Message Protocole ONU]).

6.1.2 En outre, il y a lieu d'interpréter l'art. 18a LArm, ainsi que la Directive 2008/51/CE à l'aune du Protocole additionnel du 31 mai 2001 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (RS 0.311.544, ci-après: Protocole de l'ONU sur les armes à feu; auquel la Communauté européenne avait adhéré). En effet, ladite directive se réfère explicitement au Protocole de l'ONU, notamment, aux attendus 2 et 7 (concernant l'obligation de marquage) dans le préambule. De plus, dans son Message du 25 mai 2011 relatif à l'approbation et à la mise en œuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu (projet I) et à la modification de la loi sur les armes (projet II), le Conseil fédéral relevait à ce sujet que « la législation suisse en vigueur répond dans une large mesure aux exigences du Protocole de l'ONU sur les armes à feu », mais qu'il convenait néanmoins « de compléter la loi sur les armes [...] et de fournir une base légale pour le fichier contenant les marquages » (cf. Message Protocole ONU, FF 2011 4217, 4219). Le Conseil fédéral a également rappelé dans son Message que le Parlement européen et le Conseil ont adopté la Directive (modifiée) 2008/51/CE le 21 mai 2008, acte qui reprend de nombreuses prescriptions figurant dans le Protocole de l'ONU sur les armes à feu (Message Protocole ONU, FF 2011 4217, 4228).

6.1.3 Or, l'art. 8 ch. 1 let. b du Protocole de l'ONU sur les armes à feu dispose qu'« [a]ux fins de l'identification et du traçage de chaque arme à feu, les Etats Parties [...] exigent un marquage approprié simple sur chaque arme à feu importée, permettant d'identifier le pays importateur et, si possible, l'année d'importation et rendant possible le traçage de l'arme à feu par les autorités compétentes de ce pays, ainsi qu'un marquage unique, si l'arme à feu ne porte pas une telle marque ». Or, en interprétant cette disposition selon son sens ordinaire, dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but (cf. art. 31 par. 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 [RS 0.111; ci-après: CVDT]), il appert que les Etats parties cocontractants ont souhaité que chaque arme à feu importée fût dotée au préalable d'un marquage simple facilitant son identification et traçage, soit – « si l'arme à feu ne porte pas une telle marque » – que celle-ci reçût un marquage unique, sans introduction d'une obligation de double marquage. Les versions anglaise et espagnole de l'art. 8 ch. 1 let. b du Protocole susmentionné (cf. art. 33 par. 1 CVDT) renforcent cette interprétation (angl.: « and a unique marking, if the firearm does not bear such a marking »; esp.: « así como una marca distintiva, si el arma de fuego no la lleva »).

6.1.4 Au vu de ce qui précède, l'obligation de marquage supplémentaire des armes et de leurs composants importés prévue à l'art. 31 al. 2 OArm est, tel que le soutient le recourant, susceptible d'apparaître contraire au droit communautaire, ainsi qu'au droit des Nations Unies auxquels la Suisse a adhéré.

6.1.5 Ce nonobstant, il a été vu au consid. 5 ci-dessus que le terme « unique » pourrait également, plus simplement, se référer au souhait des Etats parties d'uniformiser les éléments et modalités du marquage imposé au niveau européen, voire international. Ce, sans interdire la possibilité, voire le principe du marquage à la fabrication dans un Etat et de celui à l'importation dans un autre Etat.

6.1.6 Cette dernière question d'interprétation souffre toutefois de demeurer indécise, dans la mesure où la Directive 2008/51/CE n'a que partiellement remplacé la Directive 91/477/CEE et que l'art. 3 de cette dernière directive, toujours en vigueur, dispose que « les Etats membres peuvent adopter dans leur législation des dispositions plus strictes que celles prévues par la présente directive, sous réserve des droits conférés aux résidents des Etats membres par l'art. 12 paragraphe 2 ». Aussi, dans

la mesure où la Directive 91/477/CEE autorise la Suisse à prévoir des dispositions plus restrictives ou contraignantes en matière de contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu, le législateur suisse était libre d'adopter des dispositions particulières régissant le contrôle de l'acquisition, de la détention et de l'importation d'armes à feu.

6.2 Dans ses déterminations du 27 décembre 2018, le recourant a encore argué de ce que le déplacement d'armes au sein du « Marché intérieur » n'équivalait pas à une importation/exportation, pour en conclure que la Suisse ne pouvait pas imposer une obligation de marquage supplémentaire pour des armes en provenance d'un autre Etat partie.

Or, il s'impose de souligner que la Suisse n'est pas liée à l'UE et à ses Etats parties pour ce qui est de la libre circulation des marchandises (cf. ATF 133 V 624 consid. 4.3.3 et arrêt du TF 2C_490/2013 du 29 janvier 2014 consid. 4.3; voir aussi ATF 138 IV 169 consid. 3.4.2.2). N'étant pas associée au marché intérieur pour ce qui est des marchandises, elle doit être considérée comme un Etat tiers en cas d'importation d'armes à feu sur son territoire et reste donc en droit d'imposer des restrictions à leur introduction.

6.3 Prenant en considération tous les éléments qui précèdent, et soucieux de garantir, autant que faire se puisse, une interprétation conforme au droit international liant la Suisse du droit national, le Tribunal arrive à la conclusion que l'art. 18a LArm a été adopté dans le respect du Protocole de l'ONU et des directives de la CE relatives à l'acquisition et à la détention d'armes. L'argumentation du recourant tirée d'une prétendue incompatibilité des art. 18a LArm et 31 al. 2 OArm avec le droit européen, respectivement avec le Protocole de l'ONU sur les armes à feu, doit ainsi être déclarée mal fondée.

7.

Le recourant s'est, par ailleurs, prévalu d'une prétendue incompatibilité de l'art. 31 al. 1 OArm avec la LETC.

7.1 Il convient de rappeler d'abord que la LETC est conçue comme une loi-cadre, soit une loi qui impose à certaines autorités un cadre dans lequel elles demeurent libres d'exercer leurs compétences (cf. MARTENET/TERCIER, Introduction à la LETC, in: Commentaire romand du droit de la concurrence, p. 2177 n° 84). L'art. 2 al. 1 LETC, qui définit son champ d'application, dispose que cette loi s'applique à tous les domaines dans lesquels la Confédération édicte des prescriptions techniques. L'art. 2 al. 2

LETC contient par ailleurs une réserve expresse à son application si des lois fédérales ou des traités internationaux contiennent des dispositions allant au-delà de cette loi ou y dérogeant.

7.2 L'art. 3 LETC distingue entre les entraves techniques au commerce (let. a), les prescriptions techniques (let. b) et les normes techniques (let. c).

7.2.1 Dans le cas d'espèce, il y a lieu de considérer que l'obligation de marquage à l'importation imposée au recourant constitue une prescription technique, au sens de l'art. 3 let. b LETC, qui regroupe « les règles, les lignes directrices ou les caractéristiques sans force obligatoire établies par des organismes de normalisation et qui se rapportent notamment à la production, à la composition, aux caractéristiques, à l'emballage ou à l'étiquetage d'un produit, aux essais ou à l'évaluation de la conformité ». Or, cette prescription ne présente pas de divergence avec le principal partenaire commercial de la Suisse, soit l'UE et ses Etats membres.

7.2.2 De plus, il sied de rappeler que les directives européennes (soit plus spécifiquement la Directive 91/477/CEE, à son art. 3) réservent une compétence propre des Etats de poser des règles plus restrictives en la matière en disposant que « les Etats membres peuvent adopter dans leur législation des dispositions plus strictes que celles prévues par la présente directive, sous réserve des droits conférés aux résidents des Etats membres par l'art. 12 paragraphe 2 ».

7.3 Il s'impose de constater, par ailleurs, que, même à supposer qu'il puisse être reproché à la Suisse de dépasser le cadre dérogatoire de la Directive 91/477/CEE, l'exigence d'un marquage supplémentaire de l'arme à feu importée par le recourant remplirait les conditions de l'art. 4 al. 3 LETC relatif aux dérogations aux entraves techniques au commerce.

7.3.1 L'art. 4 al. 1 LETC pose en effet le principe que les prescriptions techniques sont formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce, mais qu'il peut être dérogé à ce principe dans certaines conditions énumérées à l'al. 3, soit lorsque: a) des intérêts publics prépondérants l'exigent; b) la dérogation ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée aux échanges; c) le principe de la proportionnalité est respecté.

7.3.2 Dans ce cadre, il convient de remarquer, d'abord, que l'obligation de marquage supplémentaire posée par l'art. 31 al. 2 OArm vise à lutter

contre la fabrication et le commerce parallèle d'armes à feu. Cette disposition est fondée sur des motifs de protection de la vie et de la santé des personnes et obéit ainsi à des intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LETC.

7.3.3 Il s'agit de relever, ensuite, que l'art. 31 al. 2 OArm est applicable à toutes les armes importées en Suisse et ne constitue ainsi, ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée aux échanges.

7.3.4 Le principe de la proportionnalité, prescrit par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour l'atteindre (cf. arrêts du TAF A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 9.1 [non publié à l'ATAF 2012/23] et A-3111/2013 du 6 janvier 2014 consid. 6.3.1; voir aussi ATF 133 I 110 consid. 7.1; cf. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd. 2020, p. 133 ss). Le principe de la proportionnalité doit être spécifiquement respecté lorsque l'activité en cause consiste en une restriction à un droit constitutionnel au sens de l'art. 36 Cst. Il se décompose en trois maximes: celle de l'aptitude, celle de la nécessité, ainsi que celle de la proportion, autrement dit « la proportionnalité au sens étroit » (cf. ATF 145 I 297 consid. 2.4.3.1; 136 I 17 consid. 4.4; 135 I 233 consid. 3.1; 130 II 425 consid. 5.2; PIERRE MOOR et al., *Droit administratif*, vol. I, 3^e éd. 2012, n° 5.2.1.3 p. 814 ss). Selon la maxime d'aptitude, le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé. Cette maxime n'exige cependant pas qu'il soit nécessairement le plus efficace, de sorte qu'il suffit qu'il contribue à atteindre, dans une mesure plus ou moins effective, un résultat appréciable (cf. ATF 128 I 295 consid. 5b/cc; MOOR et al., *op. cit.*, n° 5.2.1.3 p. 814 s.). La maxime de la nécessité exige qu'entre plusieurs moyens envisageables soit choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux droits et, dans une optique plus large, aux intérêts privés touchés (cf. ATF 130 II 425 consid. 5.2; MOOR et al., *op. cit.* n° 5.2.1.3 p. 818). Enfin, la proportionnalité au sens étroit met en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cf. ATF 129 I 12 consid. 6-9; MOOR et al., *op. cit.*, vol. I, n° 5.2.1.3 p. 819 s.).

7.3.5 Dans le cas d'espèce, l'obligation de marquage supplémentaire posée par l'art. 31 al. 2 OArm constitue, à défaut d'un registre européen des armes à feu, le seul moyen d'assurer la traçabilité de l'achat et du transfert de propriété d'une arme à feu. Cela étant, l'obligation de marquage

issue de cette disposition remplit à la fois la règle de l'aptitude, la règle de la nécessité et le principe de proportionnalité au sens étroit.

7.4 S'agissant enfin du principe du « Cassis-de-Dijon » invoqué par le recourant, ce principe ne s'applique pas aux produits qui requièrent une autorisation d'importation préalable (cf. art. 16a al. 2 let. c LETC), comme c'est précisément le cas des armes, des éléments essentiels d'armes, des munitions ou des éléments de munitions (cf. art. 25 al. 1 LArm).

En conséquence, c'est également en vain que le recourant se prévaut d'une prétendue incompatibilité de l'art. 31 al. 1 OArm avec la LETC.