

00.044

Message
à l'appui de la loi fédérale relative à la coordination
de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre,
sur les explosifs et sur le contrôle des biens

du 24 mai 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint un projet de loi fédérale relative à la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens, et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 mai 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Pour répondre à la motion Forster acceptée par le Parlement en 1997, laquelle demandait que l'économie soit déchargée de certaines contraintes administratives, le Conseil fédéral a donné mandat au Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) de chercher comment harmoniser autant que possible les lois sur les armes (LArm), sur le matériel de guerre (LFMG), sur les explosifs (LExp) et sur le contrôle des biens (LCB), et de faire des propositions dans ce sens. Cette harmonisation s'impose du fait que les quatre lois portent plus ou moins sur les mêmes états de fait (exportation, importation, transit, courtage, fabrication) et sur les mêmes biens à contrôler. De plus, diverses réserves se contredisent en partie, et l'assujetti - mais il n'est pas le seul - a de la peine à s'y retrouver. On a pu constater aussi que certaines procédures d'autorisation concernant le matériel de guerre ne contribuaient guère, sinon pas du tout, à rendre plus efficaces les contrôles à l'exportation. Enfin, les autorités d'exécution, fortes des premières expériences faites dans l'application de la LFMG, de la LCB et de la LArm, ont constaté quelques lacunes, qu'il fallait combler.

D'une manière générale, les contrôles doivent être maintenus à leur niveau actuel. Dans certains domaines cependant, nous vous proposons qu'on renonce à effectuer des mesures de contrôle (autorisations de fabriquer et certaines autorisations initiales concernant le matériel de guerre) et qu'on les remplace par d'autres, administrativement moins lourdes (attribution de compétences au Conseil fédéral, allègements ou exceptions au régime de l'autorisation de faire transiter du matériel de guerre). Inversement, dans certains domaines où le dispositif de contrôle présentait des lacunes, une nouvelle réglementation s'efforce de les combler (autorisation spécifique de faire le commerce de matériel de guerre à l'étranger, à partir de la Suisse; adoption d'un nouveau critère de refus dans la LCB et interdiction, aux termes de la LArm, d'importer des composants d'armes spécialement conçus pour les armes automatiques).

On obtiendra une meilleure délimitation des quatre lois en faisant en sorte, dans la mesure du possible, que chacune d'elles ne règle que les opérations pour lesquelles elle a été conçue. L'importation, la fabrication, le courtage en Suisse des biens qui simultanément tombent dans le champ d'application de deux ou plusieurs lois concernées seront traités par la LArm, respectivement par la LExp, qui toutes deux ont pour but le maintien de la sécurité intérieure. En revanche, l'exportation, le transit, le courtage au profit de l'étranger et le commerce à l'étranger des mêmes biens sont réglés par la LFMG et la LCB, qui poursuivent des objectifs de politique étrangère et de sécurité extérieure. La compétence de délivrer les autorisations d'importer et de fabriquer de tels biens sera attribuée aux offices centraux de la police fédérale (armes et explosifs) de l'Office fédéral de la police, tandis que le seco examinera les demandes relatives aux opérations avec l'étranger.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

Pour répondre à la motion Forster acceptée par le Parlement en 1997, laquelle demandait que l'économie soit déchargée de certaines contraintes administratives, le Conseil fédéral a, par arrêté du 21 octobre 1998 instituant des mesures visant à accélérer et harmoniser les procédures fédérales, chargé les départements et offices concernés de préparer des messages à l'appui de la déréglementation de certaines activités de l'Etat.

Dans le catalogue des mesures annexé à l'arrêté fédéral du 21 octobre 1998 (annexe I, partie 2, chap. 6.1.), le mandat a été confié au DFE (Office fédéral des affaires économiques extérieures, depuis le 1^{er} juillet 1999: Secrétariat d'Etat à l'économie – seco) de mettre en lumière les possibilités d'harmoniser la loi sur les armes, la loi sur le matériel de guerre, la loi sur les explosifs et la loi sur le contrôle des biens, et de présenter des propositions coordonnant mieux ces quatre textes. Le rapport du Conseil fédéral du 3 novembre 1999 relatif à des mesures de déréglementation et d'allègement administratif (ch. 2.3.2) contient un bref résumé des mesures envoyées en consultation (FF 2000 942).

L'exécution des quatre lois est essentiellement l'affaire du seco et de l'Office fédéral de la police (OFP - Office central des armes et Office central des explosifs). C'est la raison pour laquelle les mesures prises en considération dans le cadre de la déréglementation ont été élaborées en étroite collaboration avec l'OFP.

1.2 **Nécessité d'un projet de déréglementation**

La déréglementation proposée est notamment nécessaire parce que la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51), la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB; RS 946.202), la loi du 20 juillet 1997 sur les armes (LArm; RS 514.54) ainsi que la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs (LExp; RS 941.41), cette dernière depuis sa modification du 13 décembre 1996, instituent un contrôle portant partiellement sur les mêmes biens. C'est ainsi que, les armes à feu à épauler ou les armes de poing tombent sous le coup de la LArm, et leur munition, ou éléments de munition tombent aussi sous le coup de la LFMG (pour autant qu'il s'agisse de matériel de guerre) ou de la LCB (il s'agit d'armes pour chasseurs ou sportifs, ou encore de la munition de telles armes). La poudre de guerre, quant à elle, tombe sous le coup des quatre lois, étant précisé que si ladite poudre doit être utilisée comme élément de munition, c'est la LArm qui s'appliquera et que si elle sert de moyen pyrotechnique, ce sera la LExp.

D'autre part, les diverses lois contiennent des réserves générales en faveur d'autres lois, ce qui ne contribue guère à la clarté. Ainsi apparaît dénuée de sens la réserve générale inscrite dans la LArm en faveur de la LFMG (art. 2, al. 3, LArm), lorsqu'on la compare avec la réserve générale inscrite dans la LFMG en faveur de la LArm (art. 3, let. a). En outre, certaines exceptions à l'obligation de détenir une autorisation ont été relevées, par exemple au niveau de la loi dans la LFMG, alors que

d'autres dérogations figurent dans des ordonnances. L'importation par des particuliers, à titre non professionnel, d'armes à feu à épauler et d'armes de poing et des munitions correspondantes ne nécessite pas d'autorisation selon la LFMG et cela découle de l'art. 17, al. 4, let. a, de ladite loi. Par contre, c'est l'art. 13, al. 2^{bis}, de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG; RS 514.511) qui établit que l'Office central des armes est l'autorité habilitée à délivrer des autorisations d'importer à titre professionnel de telles armes et leurs munitions, et que la procédure est régie par l'ordonnance du 21 septembre 1998 sur les armes (OArm; RS 514.541).

Une autre constatation a montré que pour certaines activités portant sur du matériel de guerre, des autorisations sont exigées, qui ne contribuent guère - voire pas du tout - à des contrôles efficaces des exportations et qui peuvent donc être abrogées. Il en va ainsi de certaines autorisations initiales (pour autant qu'elles constituent des redondances avec la législation régissant les armes) et de l'autorisation de fabrication. Les autorisations de transiter à partir ou à destination de pays qui figurent spécialement dans l'annexe 2 de l'OMG n'entraînent, elles aussi, que des lenteurs administratives, raison pour laquelle il faudrait laisser le soin au Conseil fédéral de trouver des règles plus simples en la matière.

Enfin, les autorités d'exécution à l'échelon fédéral, après avoir fait les premières expériences de l'application de la LFMG, de la LCB et de la LArm, ont fait remarquer que certaines lacunes - rares - devaient encore être comblées.

1.3 Principes

Les mesures de déréglementation possibles ont été évaluées selon les critères suivants:

- *Maintenir, pour l'essentiel, les contrôles actuels.* Il y a cependant des domaines où nous vous proposons d'abandonner des mesures de contrôle, telles que les autorisations de fabrication de matériel de guerre, ou de les remplacer par des mesures administratives moins contraignantes: par exemple d'habiliter le Conseil fédéral à réglementer de manière plus simple le transit de matériel de guerre. A l'inverse, certains domaines accusent des lacunes dans leur dispositif de contrôles. On propose donc pour eux une nouvelle réglementation: des autorisations spécifiques pour le commerce de matériel de guerre avec l'étranger, pratiqué à partir de la Suisse; l'introduction, dans la LCB, d'un critère supplémentaire permettant de refuser les permis si les biens destinés à l'exportation doivent servir à des fins terroristes ou être utilisés par les milieux du crime organisé; enfin l'extension de l'interdiction des activités interdites aux composants spécialement conçus pour des armes automatiques et des armes automatiques transformées en armes semi-automatiques.
- Mieux délimiter les unes par rapport aux autres les quatre lois en question. La loi sur les armes et la loi sur les explosifs répondent à des préoccupations de sûreté intérieure. Elles doivent donc réglementer notamment l'importation et la fabrication des biens qui tombent sous le coup des quatre lois. La loi sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens répondent à des impératifs inhérents à la politique étrangère et à la sûreté extérieure. Elles servent à mettre en œuvre, en particulier, les décisions de l'Arrangement de

Wassenaar sur les contrôles des exportations et devraient donc réglementer de manière uniforme l'exportation, le transit et le courtage (au bénéfice de l'étranger) de biens soumis à ces quatre lois. En dissociant lesdites lois, on souhaite obtenir autant que faire se peut qu'un dossier soit réglé par un seul service compétent et qu'une seule autorisation soit nécessaire. A l'avenir, ce sont les services centraux de la police fédérale, de l'Office fédéral de la police, qui seront habilités à traiter des permis d'importer des biens tombant sous le coup de la LArm et de la LExpl, alors que le seco aura la charge de s'occuper des dossiers d'exportation, de transit ainsi que de transactions de courtage au bénéfice de l'étranger ou à l'étranger.

Les plus importantes des mesures proposées peuvent être rangées dans les catégories suivantes:

- Mesures visant la réduction du nombre des demandes ou un allègement administratif:
 - l'abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation de fabrication;
 - l'abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation initiale pour les sous-traitants;
 - l'abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation initiale pour la fabrication, le courtage à titre professionnel au bénéfice de l'étranger et le commerce d'armes à feu à épauler ou d'armes de poing, de leurs composants et accessoires ainsi que de leurs munitions ou composants de munition, qui sont soumis au contrôle de la LArm et de la LFMG;
 - l'abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation initiale pour la fabrication et le commerce en Suisse de matières explosives, d'engins pyrotechniques et de poudre de guerre qui sont contrôlés en vertu de la LFMG et de la LExpl;
 - la possibilité d'instituer des allègements ou des exceptions pour le transit de matériel de guerre;
 - la punition, dans la LCB, de l'inobservation des prescriptions d'ordre en vertu du droit pénal administratif.
- Mesures tendant à démêler les lois et à donner ainsi aux justiciables concernés une meilleure perception des dispositions légales applicables:
 - l'abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation d'importer des biens qui tombent sous le coup de la LFMG et de la LArm;
 - l'abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation d'importer des matières explosives, des engins pyrotechniques ou poudre de guerre qui sont couverts par la LExpl;
 - l'application de la LFMG et de la LCB à l'exportation et au transit de biens couverts par la LArm;
 - l'application de la LFMG et de la LCB à l'exportation et au transit de matières explosives et de poudre de guerre couvertes par la LExpl.
- Mesures destinées à combler les lacunes de la législation actuelle:
 - l'inclusion - dans les dispositions légales - du commerce, à partir de la, Suisse, de matériel de guerre se trouvant à l'étranger;
 - de nouveaux critères d'autorisation, dans la LCB, en rapport avec le terrorisme et la criminalité organisée;

- l'interdiction, dans la LArm, de l'acquisition, du port, du courtage pour des destinataires en Suisse et de l'importation de composants spécialement conçus pour des armes automatiques et des armes automatiques transformées en armes semi-automatiques.

1.4 Propositions de modifications des lois

1.4.1 Mesures visant la réduction du nombre des demandes ou un allègement administratif

1.4.1.1 Abrogation de l'autorisation de fabriquer du matériel de guerre (art. 13 et 14 LFMG)

Situation actuelle:

Toute personne qui veut fabriquer aujourd'hui du matériel de guerre sur le territoire suisse doit être titulaire, en plus de l'autorisation initiale, d'une autorisation de fabrication pour chaque cas particulier.

Cette autorisation a été introduite à l'origine pour protéger la fabrication indigène de matériel de guerre, mais elle ne remplit plus cette fonction depuis longtemps. Elle permet toutefois d'effectuer certains contrôles. C'est ainsi que des autorisations de fabrication peuvent s'avérer utiles dans les situations qui rendent nécessaires un réexamen des affaires avec l'étranger, en cas d'évolution extraordinaire de la situation. Tel a été le cas dans la guerre du Kosovo, pendant laquelle les affaires conclues avec des Etats membres de l'OTAN, qui se sont poursuivies sans restrictions et ont été autorisées en conséquence, ont pu, grâce aux autorisations de fabrication, être plus facilement distinguées des nouvelles affaires qui étaient peut-être en rapport avec la guerre. Mais à l'heure actuelle, les autorisations de fabrication ne sont plus absolument nécessaires, ni pour garantir le contrôle du matériel de guerre ni d'un point de vue institutionnel.

Proposition:

Pour les motifs qui viennent d'être mentionnés, et après avoir soupesé avantages et inconvénients, nous vous proposons de supprimer l'autorisation de fabrication. Même si cette autorisation était supprimée, une société de fabrication serait toujours tenue de requérir une autorisation initiale pour pouvoir fabriquer du matériel de guerre; elle devrait aussi détenir une autorisation d'exportation pour toute livraison de matériel de guerre à l'étranger.

1.4.1.2 Abrogation, de l'autorisation initiale pour les sous-traitants de fabricants suisses de matériel de guerre (art. 9, al. 2, let. a, LFMG)

Situation actuelle:

Selon la LFMG en vigueur, les sous-traitants de fabricants suisses de matériel de guerre ne sont pas exemptés de l'obligation de requérir une autorisation initiale (art. 9, al. 1, let. b, LFMG), mais ils n'ont pas besoin d'une autorisation de fabrication (art. 13, al. 2, LFMG). Le contrôle de ces sous-traitants, opéré sur la base de

l'autorisation initiale délivrée à un moment quelconque, est pratiquement impossible et elle n'est pas non plus indispensable, car les éléments livrés par ces maisons sont totalement retravaillés dans l'entreprise qui les a commandés. Mais cette dernière doit disposer d'une autorisation initiale, qui est parfaitement suffisante pour le contrôle institué par la LFMG.

Proposition:

En conséquence, nous vous proposons que les sous-traitants qui livrent du matériel de guerre à des fabricants suisses soient exemptés de l'obligation de requérir une autorisation initiale.

1.4.1.3 Abrogation de l'autorisation initiale pour la fabrication, le courtage à titre professionnel pour des destinataires à l'étranger et le commerce d'armes individuelles à épauler ou d'armes de poing, de leurs composants et accessoires ainsi que de leurs munitions ou composants de munition (art. 9, al. 2, let. c, 15, al. 3, 16 a, al. 3, LFMG)

Situation actuelle:

En vertu de l'art. 10, al. 2, LFMG, une autorisation initiale n'est délivrée qu'à condition qu'il existe une autorisation selon la législation sur les armes. Ainsi, pour fabriquer un pistolet, il faut une patente de commerce d'armes, conformément à l'art. 18 LArm. Si une telle patente existe, il est également possible d'octroyer une autorisation initiale. Voilà qui engendre des doubles-emplois, car tant la LArm – par la patente de commerce d'armes – que la LFMG – par l'autorisation initiale – régissent des autorisations pour la fabrication, le commerce et le courtage à titre professionnel de biens qui sont couverts par ces deux lois.

Proposition:

L'autorisation initiale pour la fabrication, le courtage à titre professionnel pour des destinataires à l'étranger et le commerce de biens couverts aussi par la législation sur les armes (armes individuelles à épauler ou armes de poing, leurs composants et accessoires ainsi que leur munition et composants de munition) doit être supprimée dans la LFMG (art. 9, al. 2, let. c, LFMG). Le mandat constitutionnel instituant l'obligation de réglementer la fabrication de ces biens (art. 107, al. 2, Cst.) serait rempli grâce à la patente du commerce d'armes.

Avec l'abandon de ces autorisations initiales, les contrôles entrepris jusqu'ici auprès des commerçants d'armes sous le régime de la LFMG n'auraient plus lieu qu'en vertu de la LArm et, par conséquent, seraient délégués par le seco aux cantons, qui sont déjà compétents pour établir les patentes de commerce d'armes (art. 17, al. 5, LArm), pour les contrôles y afférents (art. 33 OArm) et pour la révocation éventuelle des patentes de commerce d'armes (art. 30, al. 1, LArm).

Pour ne pas violer la procédure à deux étapes de la LFMG (autorisation initiale – autorisation spécifique) en cas de suppression initiale de courtage à titre professionnel pour des destinataires à l'étranger, l'octroi d'une autorisation spécifique dépendra de l'existence d'une patente de commerce d'armes valable pour le courtage

(nouvel art. 15, al. 3, LFMG). La même condition préalable sera imposée pour toute nouvelle autorisation (spécifique) de commerce demandée (nouvel art. 16a, al. 3, LFMG).

1.4.1.4 Abrogation de l'autorisation initiale pour la fabrication et le commerce en Suisse de matières explosives, d'engins pyrotechniques et de poudre de guerre qui sont contrôlés en vertu de la LFMG et de la LExpl (art. 9, al. 2, let. d, nouvelle, LFMG)

Situation actuelle:

Quiconque veut fabriquer des matières explosives, des engins pyrotechniques et des poudres de guerre régis par la LFMG, en faire le commerce en Suisse ou en faire le courtage pour des destinataires à l'étranger, a besoin d'une autorisation initiale (art. 9, al. 1, let. a et b, LFMG). Conformément à l'art. 9, al. 1, LExpl, sont aussi soumis à autorisation la fabrication, l'importation, l'exportation et le transit de matières explosives. Est réservée la législation sur le matériel de guerre en ce qui concerne les matières explosives militaires. En outre, d'après l'art. 10, al. 1, LExpl, une autorisation pour le commerce en Suisse est obligatoire.

Proposition:

Comme au ch. 1.4.1.3, nous vous proposons en l'espèce que l'autorisation initiale pour la fabrication et le commerce en Suisse de matières explosives soit annulée dans la LFMG. Le mandat constitutionnel instituant l'obligation de régler la fabrication de ces biens serait rempli par la LExpl (art. 9, al. 1, et 10, al. 1), articles selon lesquels la fabrication et le commerce en Suisse de matières explosives nécessitent une autorisation de la Confédération. Pour le commerce à l'étranger et le courtage à titre professionnel pour des destinataires à l'étranger, il faudra cependant, comme par le passé, une autorisation initiale aux termes de la LFMG car, contrairement à la LArm, la LExpl ne règle pas ces situations.

1.4.1.5 Possibilité d'instituer des allègements ou des exceptions pour le transit au départ et/ou à destination d'Etats selon l'annexe 2 OMG (art. 17, al. 3^{bis}, LFMG)

Situation actuelle:

Tout transit nécessite aujourd'hui une autorisation, bien qu'aucun passage ne pose de réel problème, en particulier si le pays de destination mais aussi le pays de départ sont deux des 25 Etats figurant à l'annexe 2 de l'OMG, et s'ils sont autorisés de façon routinière. Il s'agit en l'occurrence des Etats qui ont ratifié la Convention sur les armes chimiques et biologiques et qui font partie des quatre régimes internationaux de contrôle des exportations (du Groupe d'Australie, du Groupe des fournisseurs nucléaires, du Régime de contrôle de la technologie des missiles ou de l'Arrangement de Wassenaar). Il y a lieu de constater par ailleurs que le transit (p. ex. à partir d'un des pays voisins de la Suisse à destination d'un Etat d'Afrique ou du sud de l'Asie) se fait tout simplement à travers d'autres pays lorsque la Suisse le refuse.

Le Parlement a déjà donné dans la LFMG le pouvoir au Conseil fédéral, s'agissant de courtage et de transfert de biens immatériels, de prévoir des exceptions au régime de l'autorisation pour certains pays (art. 15, al. 2, et 20, al. 3, LFMG). Se fondant sur cette compétence, le Conseil fédéral a ordonné que des autorisations spécifiques n'étaient pas nécessaires pour le courtage et le transfert de biens immatériels à destination des Etats figurant à l'annexe 2 de l'OMG.

Proposition:

Le Conseil fédéral doit recevoir la compétence, sous forme d'une disposition potestative, d'ordonner des dérogations au régime de l'autorisation ou d'adopter des procédures allégées pour le transit de matériel de guerre. Par exemple, seraient envisageables des dérogations au régime de l'autorisation pour les transits au départ/à destination de certains pays (p. ex. les mêmes que pour le courtage ou le transfert de biens immatériels) et/ou une interdiction partielle du transit (cf. art. 25 de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens – OCB; RS 946.202.1). La forme détaillée de cette disposition serait réglée dans l'OMG.

1.4.1.6 Puniton, dans la LCB, de l'inobservation de prescriptions d'ordre en vertu du droit pénal administratif (art. 15a et 18 LCB)

Situation actuelle:

La LCB prévoit uniquement la possibilité de dénoncer les infractions à la loi au Ministère public de la Confédération (art. 18 LCB); la poursuite et le jugement de telles infractions relèvent de la juridiction pénale fédérale. Notamment en cas d'inobservation de prescriptions d'ordre, la charge y afférente pour l'administration, pour les autorités constituées pour les poursuites pénales et pour l'entreprise en question est sans commune mesure avec l'infraction commise. A titre d'exemple d'une telle inobservation d'une prescription d'ordre, on pourra citer la non-production de la preuve de l'importation de marchandises pour lesquelles un permis d'importation a été délivré. La possibilité de poursuivre et de juger de telles inobservations de prescriptions d'ordre en vertu du droit pénal administratif existait déjà dans l'ordonnance du 7 mars 1983 sur le trafic des marchandises avec l'étranger (RO 1983_358, 1991 32).

Proposition:

Hormis les crimes, les délits et les contraventions, il y a lieu d'introduire également dans la LCB les inobservations de prescriptions d'ordre en tant que nouvelle catégorie des infractions à la loi (art. 15a LCB). De telles inobservations de prescriptions d'ordre doivent pouvoir être sanctionnées par une amende de 5000 francs au maximum. Dans les cas bénins, il doit aussi être possible de prononcer un avertissement.

Le jugement des infractions visées à l'art. 15a ne relèvera pas de la juridiction pénale fédérale, mais du droit pénal administratif (art. 18 LCB).

1.4.2 Mesures tendant à démêler les lois et à donner aux justiciables concernés une meilleure perception des dispositions légales applicables

1.4.2.1 Abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation d'importer des biens qui tombent sous le coup de la LFMG et de la LArm (art. 17, al. 4, let. b, LFMG)

Situation actuelle:

Selon l'art. 17, al. 1, LFMG, l'importation de matériel de guerre est soumise à autorisation. Or, l'al. 4 de cet article précise que l'importation à *titre non professionnel*, par des particuliers, d'armes à feu à épauler et d'armes de poing ainsi que des munitions correspondantes peut se faire sans autorisation au sens de la LFMG. L'octroi, à des particuliers, d'une autorisation d'importer des biens qui sont contrôlés au titre de la législation sur les armes est donc réglé par ladite législation.

Il n'existe pas de réglementation analogue dans la LFMG pour l'importation à *titre professionnel* de tels biens. Par contre, par une modification de l'*OMG* (art. 13, al. 2^{bis}), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, le Conseil fédéral a décidé que l'autorité de délivrance des autorisations pour l'importation à titre professionnel de ces biens était l'Office central des armes et que la procédure était régie par l'ordonnance sur les armes.

Proposition

L'importation de telles armes et de leur munition est un problème de sûreté intérieure. Il faut, par conséquent, dire clairement dans la LFMG que l'importation (à titre professionnel ou non) d'armes à feu à épauler ou d'armes de poing, de leurs composants et accessoires, ainsi que de leur munition et composants de munition n'est plus soumise à une autorisation en vertu de cette loi, mais qu'elle l'est en vertu de la loi sur les armes.

Dans un tel cas, serait (toujours) exemptée de l'autorisation obligatoire l'importation d'éléments *non essentiels* contrôlés en vertu de la législation sur le matériel de guerre ainsi que l'importation d'accessoires pour des armes dont l'importation n'est pas interdite par la LArm. Comme le législateur a jugé qu'on n'avait pas besoin d'autorisation selon la LFMG pour l'importation à titre non professionnel, par des particuliers, d'armes à feu à épauler et d'armes de poing ainsi que de la munition correspondante, il ne saurait vouloir que l'importation des composants, qui ne sont pas couverts par la LArm, ait toujours lieu conformément à la législation sur le matériel de guerre. Il en va de même des accessoires que la LArm n'interdit pas. Finalement, la LArm est en ce domaine une *lex specialis* par rapport à la LFMG. Il n'existe pas non plus d'engagements internationaux nous imposant de contrôler l'importation d'éléments d'armes non essentiels.

1.4.2.2 Abrogation, dans la LFMG, de l'autorisation d'importer des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de poudre de guerre qui sont couverts par la législation sur les explosifs (art. 17, al. 4, let. c, LFMG)

Situation actuelle:

Contrôlés par la LExpl, les matières explosives, la poudre de guerre et les engins pyrotechniques sont aussi contrôlés par la LFMG. L'art. 1, al. 3, LExpl contient pourtant une réserve générale en faveur des dispositions sur le matériel de guerre. En outre, l'art. 9 LExpl, qui régit l'autorisation de fabrication, d'importation et d'exportation, énonce une autre réserve au profit de la législation sur le matériel de guerre pour des matières explosives militaires.

Proposition:

Comme le contrôle de l'importation, de la fabrication et du commerce de matières explosives, de poudre de guerre ou d'engins pyrotechniques répond à des préoccupations de politique intérieure, nous vous proposons que, désormais, ces différentes activités soient autorisées de manière générale dans la LExpl (par l'OFP). A cet effet, il sera précisé dans la LFMG qu'aucune autorisation d'importation ne sera requise pour ces biens.

1.4.2.3 Application de la LFMG et de la LCB à l'exportation, au transit, au courtage et au commerce à l'étranger de biens couverts par la LArm; maintien du devoir d'annoncer lors du transit en trafic de voyageurs dans la LArm (Chap. 5 LArm)

Situation actuelle:

La LArm règle notamment l'exportation, le transit, la remise à des tiers ou le courtage de biens qu'elle couvre, à l'exception des armes et des munitions couvertes par la LFMG, pour lesquelles il existe une réserve (art. 2, al. 3). Par contre, la LArm ne contient aucune réserve en faveur de la LCB.

L'art. 1, let. a, OArm précise qu'aucune autorisation supplémentaire selon la LArm n'est nécessaire pour l'exportation ou le transit ni pour l'importation, à titre professionnel, d'armes, d'éléments essentiels d'armes, de munitions et d'éléments de munition qui sont réputés matériel de guerre. En vertu de la let. b, aucune autorisation selon la LArm n'est nécessaire lorsqu'une autorisation correspondante existe en vertu de la législation sur le contrôle des biens.

Ainsi donc, pour l'exportation et le transit de biens qui sont couverts tant par la LFMG/LCB que par la LArm, la législation portant sur le matériel de guerre ou sur le contrôle des biens est applicable aujourd'hui déjà.

En ce qui concerne les armes au sens de l'art. 4, al. 1, let. b à e, LArm qui ne sont soumises ni à la LFMG ni à la LCB (certains sprays, poignards, coups de poing américains, appareils produisant des électrochocs, etc.), l'Office central est aussi compétent pour l'exportation et le transit. Il convient de préciser d'autre part que la LArm ne mentionne, pour l'exportation, que des critères extrêmement rudimentai-

res, qui ne peuvent être comparés avec ceux de la LFMG ou de la LCB. La condition à remplir pour être autorisé à exporter de telles armes à titre professionnel, sans limitation et pendant une année, est uniquement de détenir une patente de commerce d'armes.

Proposition:

Compte tenu de ce qui précède, nous vous proposons d'introduire dans la LArm (dans un nouvel art. 22a) une délégation en faveur de la législation sur le matériel de guerre et sur le contrôle des biens, pour ce qui concerne l'exportation et le transit ainsi que le courtage et le commerce avec l'étranger. S'agissant de biens qui ne tombent pas sous le coup de la législation sur le matériel de guerre (armes de chasse et de sport, armes à un coup, armes se chargeant par la bouche et autres armes à feu spécifiques, ainsi que les sprays, poignards, coups de poing américains, appareils produisant des électrochocs, etc. mentionnés ci-dessus), les dispositions correspondantes de la législation sur le contrôle des biens seront applicables. Vu la délégation prévue à l'art. 22a, l'exportation et le transit figurant aux art. 23 à 25 de la LArm doit être supprimée.

Parce que la LArm régit les questions touchant à la sûreté intérieure, doit subsister dans cette loi une réglementation qui soumet le transit en trafic de voyageurs (comme pour l'importation) à la déclaration au sens de l'art. 6 de la loi sur les douanes, sans quoi, l'exemple suivant pourrait se produire: un étranger importe sans autorisation une arme non soumise à la LFMG (arme de chasse ou de sports) et est appréhendé sur le territoire suisse. Il pourrait affirmer qu'il ne portait l'arme qu'en transit à travers la Suisse, ce qui - contrairement à la réglementation sur le matériel de guerre - ne nécessite pas d'autorisation de transit en vertu de la législation sur le contrôle des biens. Voir à ce sujet également les explications au ch. 1.5.3.2.

1.4.2.4 Application de la LFMG et de la LCB à l'exportation et au transit de matières explosives et de poudre de guerre couvertes par la LExpl (art. 9, al. 1^{bis}, LExpl)

Situation actuelle:

L'importance de la LExpl pour la politique intérieure se manifeste par le fait que l'obligation de l'autorisation d'exportation et de transit de matières explosives et de poudre de guerre est certes inscrite dans ladite loi (art. 9, al. 1), mais aussi par l'inexistence de critères permettant de la refuser. Seule est réservée la législation sur le matériel de guerre pour des matières explosives militaires. Quant à l'exportation et au transit de matières explosives et de la poudre de guerre non soumises à la législation fédérale sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral a ordonné que s'appliquent les conditions de l'art. 6 LCB (art. 15, al. 1, LExpl); et que le seco sera également le service chargé de délivrer les autorisations.

Proposition:

La LExpl (nouvel art. 9, al. 1^{bis}) doit clairement stipuler que l'exportation et le transit de matières explosives et de poudre de guerre seront réglés par les dispositions de la législation sur le matériel de guerre et de la législation sur le contrôle des

biens. Grâce à quoi, il sera possible de supprimer, toujours dans la LExpl, la réserve en faveur de la législation relative au matériel de guerre pour les matières explosives militaires (art.9, al. 1).

1.4.2.5 Précision du courtage dans la LArm par l'adjonction des mots "pour des destinataires en Suisse" (art. 5, al. 1, phrase introductive, LArm)

Situation actuelle:

Selon l'art. 5, al. 1, LArm, est notamment interdit le courtage des armes et des accessoires (let. e) mentionnés aux let. a à d. Il ne peut toutefois s'agir que du courtage pour des destinataires en Suisse, étant donné que, selon la législation sur le matériel de guerre, dans la mesure où il s'agit de matériel de guerre, l'exportation, mais aussi le courtage de telles armes à destination de l'étranger sont autorisés.

Proposition:

A l'art. 5, al. 1, phrase introductive, il y a lieu de préciser le courtage comme tel en Suisse. Etant donné que la patente de commerce d'armes nécessaire au courtage pour des destinataires à l'étranger doit être une condition de l'octroi d'une autorisation initiale selon la législation pour le matériel de guerre (cf. ch. 1.4.1.3), le terme de courtage des art. 1 et 17 LArm ne doit pas être précisé.

1.4.2.6 Abrogation de la réserve générale en faveur de la LFMG contenue dans l'art. 2, al. 3, LArm et de la réserve générale figurant dans l'art. 3 LFMG au profit de la LArm

Situation actuelle:

En vertu de l'art. 2, al. 3, LArm, sont réservées les dispositions de la LFMG. D'autre part, il est décrété à l'art. 3, let. a, LFMG que les législations fédérale et cantonales en matière d'armement sont réservées. De telles réserves réciproques sont dépourvues de sens et prêtent à confusion. En outre, elles sont superflues du point de vue normatif.

Proposition:

Les deux réserves générales sont à abroger.

1.4.2.7 LExpl: abrogation de la réserve générale en faveur de la LFMG (art. 1, al. 3, LExpl)

Situation actuelle:

A l'art. 1, al. 3, LExpl figure une réserve générale au profit des dispositions régissant le matériel de guerre. Il existe une autre réserve en faveur dudit matériel à l'art. 9, al. 1, LExpl concernant l'importation, l'exportation et le transit de matières explosives militaires.

Proposition:

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'importation de toutes les matières explosives doit être régie par la LExpl, alors que l'exportation et le transit le seront par la LFMG ou la LCB. A cet effet, il y a lieu d'abroger la réserve générale de l'art. 1, al. 3, LExpl.

1.4.3 Mesures destinées à combler les lacunes de la législation actuelle

1.4.3.1 Inclusion, dans la LFMG, du commerce, à partir de la Suisse, de matériel de guerre se trouvant à l'étranger (art. 16a et 16b LFMG)

Situation actuelle:

L'exécution de la LFMG a montré qu'il existe une lacune dans le domaine du commerce du matériel de guerre à l'étranger. Avec la nouvelle LFMG, les affaires de courtage depuis le territoire suisse ont certes été soumises à l'obligation de l'autorisation dans chaque cas particulier, si le courtier ne dispose pas de sa propre unité de production en Suisse (art. 15 et 16 LFMG) et quand le matériel de guerre n'est pas destiné à l'un des pays mentionnés dans l'annexe 2 de l'OMG. Toutefois, il est aisé de contourner cette disposition en achetant ce matériel de guerre à l'étranger, puis en l'entreposant temporairement, au lieu de procéder par courtage, avant de le revendre à un destinataire à l'étranger. Un moyen aussi simple de détourner la loi est choquant.

Proposition:

Par analogie au courtage, nous vous proposons de soumettre le commerce de matériel de guerre à l'étranger à l'octroi d'une autorisation spécifique. Il s'agit en l'occurrence d'une nouvelle réglementation qui semble judicieuse, compte tenu des mesures de déréglementation. Au demeurant, d'autres Etats connaissent des normes équivalentes, ainsi la loi allemande sur le contrôle des armes de guerre ou l'ordonnance allemande sur les affaires économiques extérieures (affaires du commerce de transit).

1.4.3.2 Complément de la LCB apporté sous forme d'un critère d'autorisation permettant le refus de biens à des groupes terroristes et à la criminalité organisée (art. 6, al. 1^{bis}, LCB)

Situation actuelle:

La LCB ne mentionne pas les critères qui permettraient de refuser l'exportation de biens qui pourraient soutenir des groupes terroristes ou la criminalité organisée. Pourtant, au cours de ces dernières années, le danger a augmenté de voir, hormis des Etats, des acteurs privés utiliser à des fins criminelles des matières explosives en particulier, mais aussi la technologie du chiffrement ou des dispositifs de visée nocturne. On se référera, à titre d'exemples, aux attaques perpétrées contre les ambassades des Etats-Unis au Kenya et en Tanzanie.

Les quatre régimes de contrôle international des exportations prennent en compte cette menace croissante en procédant à un échange accru d'informations. Ainsi dans le groupe des pays fournisseurs nucléaires, des informations sont régulièrement échangées sur la contrebande de matières fissiles et les tentatives d'acquisition de ces matériaux par des terroristes. Depuis l'attaque à l'arme chimique à Tokyo, un échange analogue a lieu dans le Groupe d'Australie aussi. Et lors des débats portant sur la nouvelle réglementation des contrôles de la technologie du chiffrement dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar, la menace des utilisations abusives de ces technologies par la criminalité organisée ou les groupes terroristes était au premier plan des préoccupations.

Nos principaux partenaires économiques, soit les Etats de l'UE et les USA, sont en mesure de refuser les demandes d'exportation y afférentes. Comme pour le contrôle de l'utilisation finale (clause dite "catch all" selon l'art. 4 OCB), il existe en outre un large consensus entre les Etats membres des différents régimes de contrôle des exportations pour lutter contre ces dangers croissants.

Proposition:

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de compléter l'art. 6, al. 1, LCB par une nouvelle lettre c qui permettra de refuser également des autorisations au cas où l'activité envisagée favoriserait des groupes terroristes ou la criminalité organisée.

1.4.3.3 Interdiction de l'acquisition, du port, du courtage pour des destinataires en Suisse et de l'importation de composants spécialement conçus pour les armes à feu automatiques

(cf. ch. 1.5.3.1)

1.5 Petite procédure de consultation

1.5.1 Résultats

La petite procédure de consultation s'est achevée le 22 octobre 1999. L'évaluation montre que la grande majorité des cantons, partis et organisations invités à donner leur avis soutiennent les objectifs principaux poursuivis au moyen des modifications proposées pour les lois en question, à savoir une meilleure délimitation d'ordre institutionnel entre les textes motivés par des préoccupations de politique intérieure (LArm, LExpl) et ceux qui relèvent de la politique étrangère et de la sûreté extérieure (LCB, LFMG), ainsi qu'une efficacité accrue en clarifiant et en harmonisant les quatre lois. Toute une série d'avis exprimés contenaient, au sujet des modifications légales proposées, des critiques s'appuyant sur divers arguments, alors que ça et là, des intervenants ont même réclamé un renvoi du projet aux offices fédéraux concernés. De manière générale, les critiques les plus nombreuses portaient sur les modifications proposées de la loi sur les armes.

S'agissant des cantons, les propositions de modification des lois ont été reçues positivement, d'une manière générale. Plusieurs d'entre eux (UR, SZ, OW, ZG, FR, SH, AI, GR, TG, VD, JU) soutiennent le projet sans réserve aucune. Les autres (ZH, BE, LU, GL, SO, BS, BL, AR, SG, AG, TI, VS, NE, GE) expriment une opinion

positive sur les objectifs essentiels de la déréglementation, mais ont en même temps remis une série de propositions de modifications de la révision légale. Comme les cantons assument un rôle important dans l'application de la législation sur les armes, la plupart de leurs suggestions portent sur la loi sur les armes.

Sur les six partis ayant pris part à la consultation, deux (l'UDC et le PES) ont renoncé à donner leur avis et renvoient aux propositions des associations ou des organisations qui leur sont proches. Le PS et le PDC approuvent la transparence induite par le projet, par la suppression de doubles-emplois et par l'augmentation de l'efficacité qui va de pair avec elle. Ces deux partis soulignent toutefois qu'il faudrait conserver le niveau de contrôle actuel, voire le relever. Le PRD suggère de renoncer à la révision légale car, selon lui, les mesures envisagées n'intéressent que l'administration. Les Démocrates suisses (DS) ont également estimé la déréglementation judicieuse sur le principe, mais ils exigent, notamment du fait du délai de consultation raccourci, un renvoi du dossier aux offices responsables.

Parmi les organisations qui ont participé à la consultation, les associations économiques (USCI [Vorort], Swissmem, SSIC, FSE) sont très favorables aux modifications proposées car elles vont provoquer des simplifications administratives et la suppression de certaines autorisations. Pour l'USS, qui apporte aussi son soutien à l'objectif général de la déréglementation, le maintien ou même l'extension du contrôle administratif et politique dans le domaine des biens sensibles est nécessaire. L'USAM renvoie aux indications des associations professionnelles, l'Union patronale suisse renonce à donner son avis. Les associations d'intérêts du commerce des armes, des tireurs et des chasseurs reconnaissent les efforts visant à la déréglementation, mais elles ne sont généralement pas d'accord avec les changements proposés, notamment avec ceux qui concernent la loi sur les armes. La Société pour un droit libéral sur les armes (pro Tell) rejette intégralement les modifications légales prévues car, selon elle, celles-ci ne rendraient service qu'à l'administration, et pas au citoyen. Amnesty International et la Communauté de travail pour le contrôle des armes et l'interdiction d'exportation d'armes (ARW) ne peuvent soutenir le projet que dans la mesure où il élimine des redondances et y substitue des procédures d'autorisation plus transparentes et plus efficaces. En matière de biens sensibles par contre, le contrôle administratif et politique devrait être, disent-ils, maintenu et même élargi.

1.5.2 Objections sur le fond

1.5.2.1 Étendue, but et moment de la déréglementation

Certaines réactions ont fait référence au fait que dans le cadre de la déréglementation, c'est à juste titre que les changements prévus ne vont pas au-delà de l'harmonisation et de la simplification. D'autres participants, par contre, ont saisi l'occasion pour faire des suggestions demandant, pour les lois concernées, des adaptations ou des compléments dépassant les limites du projet de déréglementation.

Aucun des milieux consultés n'a remis en question les objectifs principaux de la déréglementation. Mais les modifications concrètes des lois sont appréciées diversement. Alors que de nombreux cantons et une grande partie des organisations économiques jugent positifs les changements prévus, plusieurs participants à la consultation considèrent que la matière de ces lois sera encore plus compliquée et

imprévisible du fait des propositions. Il faudrait par conséquent, selon eux, renoncer à la déréglementation sous la forme envisagée. Dans quelques avis, on s'est étonné que la loi sur les armes doive être revue deux ans après son entrée en vigueur. Certains participants souhaitent attendre la fin de la révision de l'ordonnance sur les armes qui est en cours avant de passer à la déréglementation (cette révision n'a cependant rien à voir avec les modifications proposées dans le cadre de ce projet de dérégulation).

1.5.2.2 Introduction de la notion de "composants d'armes spécialement conçus"

Ce qui a donné le plus souvent matière à critique, c'est l'introduction dans l'art. 4, al. 1^{bis}, de la loi sur les armes (projet en consultation) de la notion de "composants d'armes spécialement conçus". Plusieurs cantons ainsi que presque tous les groupements d'intérêts du commerce d'armes, de tireurs et de chasseurs décrivent cette notion comme confuse et inutile; une partie d'entre eux en rejettent violemment l'introduction dans la loi. Pour d'autres, par contre, l'inclusion de cette notion est considérée comme positive car, par ce moyen, on aura une terminologie uniforme dans la LArm, la LFMG et la LCB. Dans l'intérêt de la sécurité du droit, quelques participants à la consultation souhaitent que soit défini à l'échelon de la loi ce qu'il faut entendre par "composants d'armes spécialement conçus".

1.5.2.3 Extension de la notion d'"accessoires d'armes"

La nouvelle définition proposée pour la notion des "accessoires d'armes" dans l'art. 4, al. 2, de la loi sur les armes (projet en consultation) a également fait l'objet de vives critiques de la part de quelques cantons et associations professionnelles du commerce des armes, de tireurs et de chasseurs. Avec cette nouvelle réglementation, disent-ils, tomberaient aussi sous le coup du régime des autorisations de la loi sur les armes, en raison des dispositifs de visée, des affaires concernant par exemple les opticiens et les sportifs, ce qui, manifestement, ne saurait aller dans le sens de la déréglementation. L'extension de la notion des "accessoires d'armes" est ressentie, spécialement dans les milieux de la chasse et du tir, comme une tracasserie; de plus, cette nouvelle réglementation ne contribue pour eux en rien à la lutte contre l'usage abusif des armes.

1.5.2.4 Abrogation des autorisations

La suppression de certaines autorisations, proposée dans le projet de déréglementation, a été reçue de diverses manières. Les associations économiques se montrent très positives à cet égard, tout d'abord parce qu'il s'agit d'éliminer des doubles-emplois en matière d'autorisation et, d'autre part, parce que cela permet d'obtenir des allègements administratifs. Avec l'abrogation de l'autorisation initiale (art. 9, al. 3, LFMG du projet en consultation) pour la fabrication, le courtage à titre professionnel pour des destinataires à l'étranger et le commerce d'armes, de composants

d'armes, d'accessoires d'armes ainsi que de la munition ou de composants de munition correspondants, certains cantons voient des tâches supplémentaires leur échoir sans pouvoir en estimer les conséquences financières. Parfois, s'agissant du transfert aux cantons de cette obligation d'autorisation, la crainte a été exprimée de voir les cantons l'appliquer de manière très inégale. La majorité des participants à la consultation approuve la suppression de l'autorisation de fabrication (art. 13 et 14 LFMG) et son remplacement par un "préavis administratif"; les opinions ne divergent que sur le point de savoir quel caractère obligatoire il faudra conférer à de tels "préavis administratifs". L'abandon proposé d'une autorisation initiale pour les sous-traitants est accueilli favorablement dans la plupart des avis exprimés.

1.5.2.5 Renforcement ponctuel du régime de l'autorisation

L'obligation supplémentaire de l'autorisation prévue aux art. 16a et 16b LFMG pour le commerce de matériel de guerre à l'étranger est reçue positivement par certains participants à la consultation, car il sera ainsi possible, disent-ils, de combler une lacune dans le dispositif de contrôle. La proposition de compléter la LCB (art. 6, al. 1^{bis}), complément selon lequel des autorisations pourront être refusées lorsque l'activité envisagée favorise des groupements terroristes ou la criminalité organisée, a été plébiscitée.

1.5.3 Modifications par rapport à l'avant-projet

1.5.3.1 Interdiction de l'acquisition, du port, du courtage pour des destinataires en Suisse et de l'importation de composants spécialement conçus pour armes à feu automatiques (art. 5, al. 1, let. a, et al. 3^{bis}, LArm)

L'avant-projet prévoyait une harmonisation des éléments contrôlés – au titre de la LFMG et de la LCB d'une part, et de la LArm de l'autre – pour les armes à feu à épauler et les armes de poing et pour les accessoires correspondants. Ainsi, les mêmes éléments et les mêmes accessoires devaient être soumis à autorisation, à l'exportation et à l'importation. La Suisse est tenue, puisqu'elle est membre de l'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations, de contrôler à l'exportation les composants spécialement conçus pour armes à feu à épauler et armes de poing. De ce fait, s'imposait à l'évidence la proposition, dans les chapitres de la LArm qui présentent des intrications avec la LFMG et la LCB, d'instituer non seulement le contrôle des éléments essentiels, mais aussi celui des composants spécialement conçus. Il en va de même, mutatis mutandis, pour les accessoires; sous le régime de la LFMG et de la LCB, tout accessoire est contrôlé; dans la LArm, seuls les silencieux ainsi que les dispositifs de visée laser et de visée nocturne sont réputés accessoires.

Eu égard aux oppositions massives enregistrées lors de la procédure de consultation, l'harmonisation prévue initialement a été abandonnée. Sous le coup de la LFMG et de la LCB, feront l'objet d'un contrôle comme jusqu'à présent, compte tenu du fait que notre pays est membre de l'Arrangement de Wassenaar, l'exportation, le transit et le courtage des composants spécialement conçus et tous les accessoires y afférents. La LArm ne subira pas non plus de modification. Seuls la petite quantité

d'éléments essentiels et les accessoires pour armes réglementés jusqu'ici continueront à faire l'objet d'un contrôle. Ainsi, par exemple, l'exportation de lunettes de visée, de poignées avants, de chargeurs, etc., qui constituent des composants d'armes spécialement conçus, continuera à être soumise à autorisation, mais non leur importation.

Nous vous proposons toutefois, en lieu et place de l'harmonisation, que l'interdiction – édictée dans la LArm – de l'acquisition, du port, du courtage pour des destinataires en Suisse et de l'importation d'armes à feu automatiques et d'armes à feu automatiques transformées en armes semi-automatiques à épauler ou de poing soit étendue aux *composants spécialement conçus* pour de telles armes (art. 5, al. 1, let. a, LArm). Nous supposons qu'un nombre relativement élevé de ces composants sont importés en Suisse et sont utilisés, en dépit de l'interdiction à la reconversion d'armes semi-automatiques en armes automatiques. Seuls les éléments spécialement conçus pour de telles armes seraient touchés par l'interdiction (p. ex. la poignée, le guidon, la hausse, la détente), mais pas les marchandises que l'on trouve d'habitude sur le marché (telles que les vis, les pointes, les ressorts), qui sont également utilisées dans le civil.

1.5.3.2 Transit en trafic des voyageurs

Il y a lieu de déroger au principe selon lequel l'exportation et le transit de biens couverts par la LArm sont contrôlés en vertu de la LFMG/LCB; il faut s'en écarter dans la mesure où le transit en trafic des voyageurs doit rester soumis à la LArm (art. 23), pour des raisons liées à la sûreté intérieure. Les armes, leurs éléments essentiels, la munition ou les éléments de munition devront donc être annoncés, à l'importation comme lors du transit en trafic des voyageurs, conformément à l'art. 6 de la loi sur les douanes (cf. également ch. 1.4.2.3).

En ce qui concerne les biens tombant à la fois sous la législation sur les armes et sur celle sur le matériel de guerre, il faudra en plus une autorisation de transit selon la législation sur le matériel de guerre. Pour les autres armes, dont le transit est réglementé par la législation sur le contrôle des biens, de telles autorisations spécifiques ne seront par contre pas nécessaires. Si des armes devant être annoncées ne sont pas déclarées à la frontière et sont découvertes lors d'une vérification, il faudra qu'on puisse continuer de les séquestrer, au moins provisoirement. Dans les cas où il faut en plus une autorisation de transit, le séquestre est aujourd'hui possible étant donné que l'absence d'autorisation constitue un délit pénal. Par contre, quand l'annonce n'est pas effectuée, il ne s'agit selon la législation actuelle que d'une contravention, pour laquelle le séquestre de l'arme n'est pas possible.

Pour ces raisons, l'art. 41 LArm complète l'art. 36 de la loi sur les douanes. Un nouvel al. 3^{bis} de cette loi doit donc prévoir le séquestre provisoire et la mise à disposition des autorités compétentes pour la poursuite pénale des armes soumises à une probable confiscation si ces dernières ont été découvertes lors d'une vérification. Le projet se base sur l'art. 36, al. 4, de la loi sur les douanes, qui prévoit également le séquestre provisoire des marchandises qui contiennent du matériel pornographique ou des représentations d'actes de violence.

1.5.3.3

Pas d'exclusion de la poudre de guerre en vrac du champ d'application de la LArm

La poudre de guerre en vrac tombe sous le coup du contrôle de la LArm ou de la LExpl selon qu'elle est utilisée pour la fabrication de munition ou d'engins pyrotechniques. Dans le but de clarifier les lois et de respecter le principe d'"une seule autorisation pour un produit", nous avons prévu, dans le projet mis en consultation, que la poudre de guerre en vrac serait exclue du champ d'application de la LArm. La consultation a cependant révélé qu'une telle solution comporte aussi des inconvénients parce que dans certains cas, il faudrait présenter deux demandes de permis d'importation au lieu d'une seule jusqu'à présent. Nous vous suggérons donc de maintenir le contrôle de la poudre de guerre en vrac dans la LArm et la LExpl, selon l'usage qui en est fait. On ajoutera toutefois une phrase à l'art. 9, al. 1, LExpl pour préciser qu'une autorisation d'importation de la poudre de guerre octroyée en vertu de la législation sur les armes vaut également comme autorisation d'importer au sens de la LExpl.

1.5.3.4

Nouvelle autorité habilitée à délivrer les autorisations pour l'importation d'armes à titre non professionnel: l'Office central des armes au lieu des cantons (art. 25, al. 3, et art. 5, al. 3, LArm)

Au cours de l'évaluation des résultats de la consultation a surgi la question de savoir si l'Office central des armes de la police fédérale au sein de l'OPF, qui, selon l'art. 24, al. 5, LArm, est le service compétent pour l'autorisation d'importer, à titre professionnel, des armes, leurs éléments essentiels, la munition et des éléments de munition, ne devrait pas assumer également cette fonction pour l'importation des armes à titre non professionnel. D'une part, ceci aurait l'avantage d'unifier la procédure de toutes les importations d'armes selon la LArm. De plus, l'OPF aurait un meilleur contrôle des armes importées en Suisse, ce qui va dans le sens de la politique de sûreté. Par ailleurs, l'Office central des armes devrait être mieux placé que la plupart des cantons pour évaluer sous l'angle technique les demandes de permis d'importer. Enfin, l'office précité est déjà compétent pour une part des autorisations d'importation à titre non professionnel (art. 17 OArm).

D'un autre côté, cela obligerait toute personne désirant importer une arme à titre non professionnel, dans les cas où un permis d'acquisition d'armes serait requis, à faire établir ce permis par le service compétent du canton de domicile et à demander qu'après, à l'appui de cette pièce, un permis d'importer à l'Office central. Voilà qui ne répond pas au principe dit "one stop shop" par lequel on veut éviter que des citoyens, pour l'importation d'une arme par exemple, doivent s'adresser à plus d'un service officiel. Il est vrai que ceci ne serait pas valable pour l'importation de munition et d'éléments de munition, ou d'armes à répétition mentionnées à l'art. 14 OArm, aucun permis d'acquisition d'armes n'étant nécessaire pour ces objets.

Enfin, il convient de remarquer à cet égard que cette question n'a pas été posée dans le cadre de la consultation et que les cantons concernés par cette situation n'ont pas donné d'avis à ce sujet, à une exception près. Le canton de Genève a proposé dans sa réponse que l'Office central soit également compétent pour délivrer des autorisa-

tions d'importer des armes à titre non professionnel. De l'avis dudit office, de nombreux autres cantons approuveraient une telle suggestion.

En conséquence, nous vous proposons une modification de l'art. 25, al. 3, LArm, selon laquelle le permis d'importer sera octroyé par l'Office central et devra être de durée limitée. En outre, il y aura lieu de compléter l'art. 5 LArm par un nouvel al. 3^{bis}, de sorte que l'Office central puisse déroger à l'interdiction d'importer.

1.5.3.5 Pas d'inclusion du préavis administratif dans la LFMG (art. 22a du projet en consultation)

En remplacement de l'autorisation de fabrication, nous avons proposé dans le projet soumis à consultation qu'un exportateur puisse exiger un préavis administratif d'exportation avant la mise en fabrication, de sorte qu'en cas de préavis positif il ait eu la certitude que sa demande d'exportation subséquente n'aurait pu être refusée qu'en présence de faits extraordinaires survenus avant la demande formelle d'autorisation. Des examens approfondis ont démontré que l'obtention de tels préavis pouvait avoir lieu sans disposition légale spécifique. Vu l'art. 9 de la Constitution fédérale, une autorité est liée par le préavis octroyé (voir aussi le Message de la révision de la Cst., FF 1997 I 145), pour autant que des circonstances exceptionnelles (p. ex. des faits de guerre) ne rendent pas nécessaire une autre appréciation. La pratique actuelle en application de la législation en vigueur, sans réglementation expresse, avec prises de position des autorités d'autorisation en réponse à des demandes d'autorisations écrites, peut par conséquent être maintenue.

2 Partie spéciale

2.1 Commentaires des dispositions

2.1.1 Dans la loi sur les armes

2.1.1.1 Champ d'application (art. 2, al. 3, LArm)

La réserve générale figurant dans la LArm au profit de la LFMG est abrogée pour les motifs évoqués au ch. 1.4.2.6.

2.1.1.2 Actes prohibés en relation avec les armes (art. 5, al. 1, 3 et 3^{bis}, LArm)

Il convient de préciser d'emblée que le courtage pour des *destinataires en Suisse* est interdit, les autorisations spécifiques du courtage pour des destinataires à l'étranger étant régies par la LFMG (cf. art. 22a LArm).

De plus, à la let. a de cet alinéa, les actes prohibés en rapport avec les armes sont étendus à des *composants spécialement conçus* pour des armes automatiques et des armes automatiques transformées en armes semi-automatiques (cf. ch. 1.5.3.1). Cette modification a pour conséquence que le terme «spécialement conçus» doit être intégré dans les articles suivants de la loi sur les armes: art. 1, al. 2, let. a, art. 4, al. 3, art. 33, al. 1, let. a et b, al. 3, let. a, et enfin art. 34, al. 1, let. f.

Comme il est finalement proposé à l'art. 25, al. 3, de la LArm que l'office central soit également compétent pour délivrer les autorisations concernant l'importation à titre non professionnel d'armes, le nouvel al. 3^{bis} de l'art. 5 doit clairement stipuler que l'office central est compétent pour délivrer les dérogations à l'interdiction d'importer, et l'al. 3 doit être adapté en conséquence.

2.1.1.3 Restrictions applicables dans des situations particulières (art. 7, al. 2, LArm)

Cet alinéa, qui permet au Conseil fédéral d'interdire, à destination de certains pays, l'exportation d'armes soumises à la loi, est abrogé. Quant à l'exportation d'armes régies par la législation sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral pourrait la prohiber en se fondant sur ladite loi. S'agissant d'armes qui sont également réglementées par la loi sur le contrôle des biens (armes de chasse et de sport, etc.), le Conseil fédéral ne pourrait édicter une interdiction d'exportation que si un embargo international a été décrété contre le pays de destination ou si, selon l'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations, il s'agit d'un Etat qui met en danger par son comportement la sécurité régionale ou internationale. A cet égard, on pourra cependant remarquer que depuis l'entrée en force de la nouvelle législation sur l'armement, aucune interdiction d'exportation à destination de certains pays n'est en vigueur (de telles interdictions sont par contre encore contenues dans plusieurs ordonnances instituant des embargos). A la date de l'établissement de ce message, les interdictions d'acquisition et de port d'armes selon l'art. 7, al. 1, LArm, sont par contre applicables à l'encontre de ressortissants de huit pays.

2.1.1.4 Réserve en faveur de la LFMG et de la LCB pour des affaires avec l'étranger, à l'exception du transit en trafic des voyageurs (art. 22a LArm)

L'exportation, le transit, le courtage pour des destinataires à l'étranger et le commerce à l'étranger d'armes qui tombent sous le coup de la LArm, doivent être régies exclusivement par la législation régissant le matériel de guerre ou le contrôle des biens (cf. ch. 1.4.2.3). Est exclu de ce principe le devoir d'annonce pour le transit de tels biens dans le cadre du trafic des voyageurs, car ce transit n'est pas sans importance pour la sûreté intérieure du pays.

2.1.1.5 Divers articles de la LArm

Etant donné le nouvel art. 22a, les articles suivants subissent une modification:

- l'art. 23, al. 1: le mot exportation est biffé et le terme transit précisé (il s'agit du transit en trafic des voyageurs);
- l'art. 24, al. 1 et 3: le mot exportation est biffé;
- l'art. 24, al. 4: il est abrogé;
- l'art. 25, titre médian: les mots exportation et transit sont biffés;
- l'art. 25, al. 2: il est abrogé;

- l’art. 33, al. 1, let. a et b: les mots exportation et transit sont biffés;
- l’art. 33, al. 3, let. a: les mots exportation et transit sont biffés;
- l’art. 34, al. 1, let. f et l’art. 36, al. 2: le mot exportation est biffé et le mot transit est précisé (transit en trafic des voyageurs).

2.1.1.6 Nouvelle autorité chargée de délivrer les autorisations d’importation d’armes à titre non professionnel: Office central en lieu et place des cantons (art. 25, al. 3, LArm)

L’art. 25, al. 3, LArm doit être modifié, car jusqu’à ce jour les cantons avaient la compétence d’octroyer les autorisations d’importer des armes à titre non professionnel. Les avantages et les inconvénients de la nouvelle réglementation sont mentionnés au ch. 1.5.3.4.

2.1.1.7 Complément de l’art. 36 de la loi sur les douanes (art. 41 LArm)

Pour les raisons exposées au ch. 1.5.3.2, l’art. 36 de la loi sur les douanes sera complété par un nouvel al. 3^{bis}. Comme pour le matériel pornographique ou les représentations d’actes de violence, les armes non annoncées, qui seront découvertes lors d’une vérification et sembleront à première vue sujettes à confiscation, pourront être séquestrées provisoirement.

2.1.2 Dans la loi sur le matériel de guerre

2.1.2.1 Rapport à d’autres lois (art. 3 LFMG)

La réserve en faveur de la législation fédérale et cantonale en matière d’armement doit être abrogée pour les motifs évoqués au ch. 1.4.2.6.

2.1.2.2 Abrogation d’autorisations initiales (art. 9, al. 2, LFMG)

L’art. 9 LFMG va connaître deux adaptations: l’al. 2, let. a, prévoit désormais que les sous-traitants fournissant du matériel à des maisons en Suisse qui disposent elles-mêmes d’une autorisation initiale n’auront plus besoin d’une telle autorisation. Par conséquent, ladite autorisation continuera à être nécessaire pour le sous-traitant qui livre ses produits à une maison qui les a commandés à l’étranger. L’al. 2 actuel de l’art. 9 deviendra l’al. 2, let. b. D’autre part, quiconque exécute des commandes de la Confédération pour le matériel de guerre de l’armée suisse n’aura plus besoin d’une autorisation initiale.

Avec le nouvel al. 2, let. c, n’aura plus besoin non plus d’une autorisation initiale, celui qui fabriquera, fera le commerce ou le courtage à titre professionnel pour des destinataires à l’étranger d’armes individuelles à épauler et d’armes de poing au sens

de la législation sur les armes, de leurs composants ou accessoires, ainsi que de leurs munitions et composants de munitions, et qui sera titulaire d'une patente de commerce selon la législation sur les armes. En d'autres termes, ne sera plus exigée, pour la fabrication, le commerce ou le courtage à titre professionnel de biens qui sont soumis tant à la législation sur le matériel de guerre qu'à celle sur les armes, qu'une patente de commerce d'armes en lieu et place d'une autorisation initiale accompagnée d'une telle patente. Dans les cas où la législation sur le matériel de guerre prévoit dans ces domaines des autorisations spécifiques, il faudra, pour les obtenir, prouver l'existence d'une patente de commerce d'armes valide et adéquate.

Enfin, en vertu de l'al. 2, let. d, LFMG, n'aura plus besoin non plus d'une autorisation initiale celui qui fabrique, et fera le commerce en Suisse de matières explosives, de poudre de guerre et d'engins pyrotechniques qui sont aussi soumis à la législation sur les explosifs, et qui sera titulaire d'une autorisation selon la législation sur les explosifs. Mais quiconque désirera agir en qualité d'intermédiaire, à titre professionnel, pour des matières explosives militaires à l'intention d'un destinataire à l'étranger ou qui voudra en faire le commerce à l'étranger aura besoin comme par le passé d'une autorisation initiale et, lorsque le cas est prévu, d'une autorisation spécifique selon la LFMG.

2.1.2.3 Autorisations spécifiques (art. 12 LFMG)

L'autorisation de fabrication (let. a) doit être biffée de la liste et il faut désormais y inscrire l'autorisation de commerce (let. g).

2.1.2.4 Suppression de l'autorisation de fabrication (art. 13 et 14 LFMG)

Comme nous l'avons proposé au ch. 1.4.1.1, l'autorisation de fabrication est abrogée. En conséquence, la première phrase de l'art. 4 doit aussi être adaptée.

2.1.2.5 Autorisation de courtage (art. 15, al. 3, LFMG)

Cet alinéa prévoit qu'une autorisation spécifique de courtage pour des destinataires à l'étranger d'armes régies par la LArm ne pourra être obtenue par une personne qu'à condition qu'elle soit titulaire d'une patente de commerce d'armes correspondante. Jusqu'ici, une autorisation initiale selon la LFMG était nécessaire à cet effet.

2.1.2.6 Autorisation de commerce (art. 16a et 16b LFMG)

Cette modification règle le commerce, à partir de la Suisse, de matériel de guerre se trouvant à l'étranger. Comme nous l'avons écrit au ch. 1.4.3.1, les dispositions sur le courtage pouvaient être aisément contournées si le matériel de guerre était acquis à l'étranger et revendu à un propriétaire résidant également à l'étranger. L'autorisation de commerce est pratiquement réglée de la même manière que l'autorisation du courtage.

2.1.2.7 Autorisations d'importation et de transit (art. 17, al. 3^{bis} et 4, LFMG)

L'art. 17, al. 3^{bis}, confère le pouvoir au Conseil fédéral de prévoir des procédures d'autorisation simplifiées pour le transit en provenance ou à destination de certains pays ou des dérogations à l'obligation de l'autorisation (cf. ch. 1.4.1.5). De plus, il est précisé à l'al. 4, let. b et c, que pour les biens au sens de la législation portant sur les armes et sur les explosifs, aucune autorisation d'importation selon la LFMG n'est requise.

2.1.2.8 Suppression de l'art. 43, al. 2, LFMG

En vertu de l'art. 43, al. 2, LFMG, c'est le Département militaire fédéral qui est chargé de l'exécution. Déjà au moment de l'entrée en vigueur de la législation sur le matériel de guerre, soit le 1^{er} avril 1998, le Conseil fédéral avait simplement adapté dans la LFMG, par une ordonnance séparée (RO 1998 807), cette disposition relative à la compétence; pour ce faire, il s'était contenté d'inscrire une note de bas de page, et il avait confié ladite exécution au Département fédéral de l'économie. Mais l'art. 43 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration prévoit que c'est le Conseil fédéral qui aura la compétence d'attribuer des tâches aux offices. En conséquence, l'art. 43, al. 2, LFMG peut être biffé.

2.1.2.9 Correction de l'art. 9, al. 1, let. b, LFMG (version italienne uniquement)

Dans cet article le courtage est traduit par "procurare" au lieu de "di fare la mediazione", ce qui induit en erreur et doit, par conséquent, être corrigé.

2.1.2.10 Correction de l'art. 29 LFMG (version française uniquement)

Dans le texte français, ont été interverties à l'art. 29, al. 2 et 3, LFMG les références aux procédures applicables. L'al. 2 indique donc que la procédure est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative, et l'al. 3 que la procédure applicable au recours est régie par les dispositions générales du droit de la procédure administrative fédérale.

2.1.3 Dans la loi sur les explosifs

2.1.3.1 Préambule

La LExpl en vigueur se fonde sur huit dispositions de l'ancienne constitution fédérale. Celles-ci correspondent aux art. 57, 60, 95, 107, al. 1, 118, 123 et 178, al. 3, de la nouvelle Constitution. Cependant, seul est véritablement déterminant l'art. 118 qui habilite la Confédération à prendre, dans les limites de ses compétences, des

mesures afin de protéger la santé. Nous vous proposons que les autres dispositions de la Constitution ne figurent plus dans la note de bas de page relative au préambule de la LExpl.

2.1.3.2 Champ d'application (art. 1, al. 3, LExpl)

La réserve en faveur des dispositions fédérales sur le matériel de guerre est supprimée.

2.1.3.3 Autorisation de fabrication, d'importation et d'exportation (art. 9, al. 1, 1^{bis} et 3, LExpl)

A l'al. 1, les mots exportation et transit sont supprimés, tout comme la réserve de la législation portant sur le matériel de guerre pour des matières explosives militaires. Enfin, s'agissant de poudre de guerre, la disposition prévoit qu'une autorisation d'importation octroyée en vertu de la législation sur les armes vaudra également comme autorisation d'importation selon la LExpl. Conformément au nouvel al. 1^{bis}, la procédure et la compétence pour l'exportation et le transit de matières explosives et de poudres de guerre seront régies par les dispositions de la législation sur le matériel de guerre et le contrôle des biens. L'al. 3 peut être supprimé puisque la fabrication et l'importation de la poudre de guerre seront réglées à l'al. 1.

2.1.3.4 Office central, liste des explosifs (art. 33 LExpl)

Fondé par l'art. 33, un office central pour la répression des infractions perpétrées au moyen d'explosifs a été institué au sein de l'Office fédéral de la police (autrefois rattaché au Ministère public de la Confédération). Cet office tient également une liste des matières explosives. L'art. 43 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration prévoyant qu'il appartient au Conseil fédéral d'attribuer les tâches aux offices, il y a lieu d'adapter cet article en conséquence.

2.1.3.5 Voies de recours (art. 36, al. 1, LExpl)

Cet article désigne l'OFIAMT à titre d'autorité de recours et, en dernière instance, la commission de recours du DFEP. Pour les mêmes raisons que celles qui sont évoquées à l'art. 33 (cf. ch. 2.1.3.4), une adaptation est nécessaire; il s'agit d'établir dans cette disposition que les décisions sur recours reviennent à l'unité administrative désignée par le Conseil fédéral.

2.1.3.6 Dispositions pénales (art. 37, ch. 2, LExpl)

Comme la procédure applicable à l'exportation est régie par la législation sur le matériel de guerre ou sur le contrôle des biens, il convient de supprimer le mot exportation dans cet alinéa.

2.1.4 Dans la loi sur le contrôle des biens

2.1.4.1 Refus d'autorisations (art. 6, al. 1^{bis}, LCB)

Comme cela a déjà été écrit au ch. 1.4.3.2, nous proposons dans la LCB, un nouveau critère selon lequel des autorisations pourront être également refusées si l'activité envisagée favorise des groupes terroristes ou la criminalité organisée. Il est pensable que de tels milieux en Suisse recherchent notamment des appareils de chiffrement, des dispositifs de visée nocturne ou éventuellement certaines armes aussi qui sont contrôlées par la législation relative au contrôle des biens.

2.1.4.2 Inobservation de prescriptions d'ordre (art. 15a et 18 LCB)

Il est prévu de ne pas poursuivre ni juger toutes les violations de la LCB selon la juridiction pénale fédérale. A cet effet, un nouvel art. 15a sur l'inobservation des prescriptions d'ordre trouvera sa place dans la LCB, selon lequel sera puni d'une amende maximale de 5000 francs celui qui violera intentionnellement ou par négligence une disposition de la LCB ou une prescription d'exécution sans que cela ne constitue un comportement punissable au titre d'une autre infraction pénale. Dans les cas de minime importance, il sera possible de prononcer un avertissement en lieu et place de la peine. L'art. 18 LCB sera complété pour décréter que des violations selon art. 15a seront jugées conformément au droit pénal administratif.

2.1.4.3 Service d'information (art. 21 LCB)

Voici encore un article qui doit être adapté en raison de l'art. 43 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

2.1.4.4 Correction de l'art. 12 LCB (versions française et italienne)

La procédure pour les recours sur décisions selon la LCB est régie par les dispositions générales sur la procédure fédérale. En français, les termes "die allgemeinen Bestimmungen der Bundesverwaltungsrechtspflege" ont été traduits à tort par "les dispositions générales de la loi sur la procédure administrative" au lieu de "les dispositions générales sur la procédure fédérale". Comme la traduction italienne est fondée sur la version française, il s'agit de la corriger également.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La suppression proposée – dans la LFMG - de l'autorisation de fabrication, des autorisations initiales (ch. 1.4.1.2 à 1.4.1.4) ainsi que la création d'allègements ou d'exceptions pour certains transits auront des incidences financières, car de telles autorisations sont soumises à émoluments (art. 22 OMG). Au total, les pertes sur émoluments devraient atteindre un ordre de grandeur annuel de 40 000 à 50 000 francs.

Pour le seco et son personnel, le projet n'aura que des conséquences de peu d'importance. Le nombre de demandes dans le domaine du matériel de guerre, qui en 1999 s'est élevé à environ 4000, ne devrait pas diminuer au point que l'on puisse supprimer l'un des quatre postes permanents dans le domaine précité. Par contre, seront supprimés les deux postes d'auxiliaires chargés jusqu'ici, dans le domaine du matériel de guerre, du contrôle des détenteurs d'armes (avec au total 700 heures de travail par an).

L'Office central des armes, s'il est désigné comme autorité d'octroi des autorisations pour l'importation à titre non professionnel d'armes selon la LArm, nécessitera un poste permanent supplémentaire.

3.2 Evaluation des conséquences sur le plan de la réglementation

Conformément aux Directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux (FF 2000 986), la présente affaire doit être examinée selon les points suivants:

Nécessité d'agir dans laquelle se trouve l'Etat et les possibilités qu'il a de le faire: le projet sert à la transposition de la motion Forster, qui a été acceptée par le Parlement. Il vise les objectifs suivants:

- création d'allègements administratifs pour les industries et les particuliers consistant en la suppression d'obligations d'autorisations;
- clarification des lois par une meilleure délimitation entre elles;
- suppression de plusieurs lacunes dans ces lois afin d'éviter des atteintes à l'ordre public.

Conséquences pour les différents groupes sociaux : les mesures proposées entraîneront en premier lieu une réduction du nombre des demandes (environ 200 autorisations de fabrication, 30 autorisations initiales et un nombre inconnu d'autorisations de transit), ainsi qu'un allègement administratif, aussi bien pour le justiciable que pour l'administration, en particulier pour des biens qui tombent sous le coup de la législation sur le matériel de guerre et/ou sur les armes. Mais le projet a également pour effet une clarification des lois, qui devrait profiter au justiciable. S'agissant des mesures destinées à combler des lacunes de la législation actuelle, on peut affirmer qu'elles ne devraient provoquer qu'une faible augmentation du nombre des demandes. Les mesures consistant à supprimer les lacunes de la législation actuelle devraient améliorer la sûreté intérieure et la sécurité extérieure.

Conséquences pour l'économie dans son ensemble: Le projet ne devrait avoir qu'un impact extrêmement restreint sur la macro-économie, étant donné que l'industrie d'armement, qui profiterait des allègements, ne joue qu'un rôle marginal dans notre économie.

Autres options: d'une part, le mandat constitutionnel de légiférer en matière de lutte contre l'usage abusif d'armes et de munitions ainsi qu'en matière de fabrication, d'acquisition, de vente, d'importation, d'exportation et de transit de matériel de guerre, et d'autre part, les obligations de la Suisse en matière de contrôle à l'exportation de matériel de guerre et de biens à double usage, n'autorisent guère d'autres solutions.

Exécution conforme aux intentions: la police fédérale est en premier lieu l'autorité compétente pour les questions de sûreté intérieure. C'est pourquoi il est adéquat d'attribuer à ses offices centraux le contrôle de la fabrication, du commerce en Suisse et de l'importation de biens qui tombent dans le champ d'application des lois concernées. Le contrôle des transactions correspondantes avec l'étranger (exportation, transit, etc.) incombe par contre au seco, qui est compétent en matière de relations économiques extérieures.

4 Programme de la législation

Le projet figure dans le Rapport sur le programme de la législation 1999 – 2003 (FF 2000 2168), à l'annexe 2, ch. 2.2.

5 Relation avec le droit européen

En droit communautaire, l'exception de la protection de l'ordre public a le pas sur l'interdiction relative aux limitations du commerce entre les Etats membres. Le droit communautaire prévoit expressément une réserve du droit national pour la protection d'intérêts essentiels de sûreté dans les pays membres, en rapport avec la fabrication et le commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre (art. 296 du Traité de l'UE).

D'emblée se pose la question de savoir si les mesures qui débouchent sur un allègement administratif sont eurocompatibles. Comme cette catégorie de mesures porte presque exclusivement sur la LFMG, il faut s'en référer au code de déontologie de l'UE relatif aux exportations d'armes. Mais ce code ne traite ni des autorisations de fabrication ni des autorisations initiales pas plus que du transit.

Les trois mesures visant à combler les lacunes de la législation actuelle sont également compatibles avec le droit européen. Dans le cadre de la politique commerciale commune, le Conseil a adopté le Règlement n° 3381/94 du 19 décembre 1994 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage. En outre, sur la base des mesures d'harmonisation des règles de droit des pays membres, le Conseil a adopté en date du 18 juin 1991 une Directive relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (91/477/CEE). Les contrôles renforcés concernant la loi sur les armes (extension du contrôle aux composants d'armes spécialement conçus et introduction du devoir d'annonce également en cas

de transit) correspondent à l'Action commune du 17 décembre 1998 relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre.

6 Bases légales

Etant donné que l'allègement et l'harmonisation engendrés par le projet de déréglementation porteront exclusivement sur les procédures existant dans quatre lois, la question des bases constitutionnelles ne se pose pas, en principe, dans ce contexte.

Il y a lieu de constater sur le fond que la Confédération doit d'une part édicter des prescriptions en vertu de l'art. 107, al. 1, de la Constitution fédérale, contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munition; d'autre part, conformément à l'al. 2 du même article, elle doit adopter des normes relatives à la fabrication, l'acquisition et la vente ainsi qu'à l'importation, l'exportation et au transit de matériel de guerre. La Constitution fédérale ne précise pas quelle réglementation doit trouver sa place dans quelle loi, parmi les quatre actes en question (LFMG, LArm, LCB, LExpl). Par conséquent, si une loi contient déjà des règles suffisantes pour un domaine précis, il n'est pas nécessaire de régler une seconde fois la même situation dans une deuxième loi et de provoquer ainsi l'obligation de requérir deux fois une autorisation. C'est dans cet esprit qu'il a été jugé essentiel de supprimer des doubles-emplois de cette nature, qui sont causés par les lois existantes.

L'abrogation de l'autorisation de fabrication dans la LFMG ne représente cependant pas la suppression d'une redondance, raison pour laquelle s'est posée la question de savoir si une telle annulation d'une autorisation spécifique était conforme à la Constitution fédérale. On peut répondre par l'affirmative à cette question car, tout comme par le passé, une autorisation initiale pour la fabrication du matériel de guerre sera en principe nécessaire. Pour autant que la fabrication d'armes qui tombe également sous le contrôle de la LArm soit concernée, seule sera nécessaire, en lieu et place d'une autorisation initiale selon la LFMG, une patente de commerce d'armes établie de façon similaire selon la LArm.

Message relative à la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	00.044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.2000
Date	
Data	
Seite	3151-3180
Page	
Pagina	
Ref. No	10 124 618

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.