

## JAAC 58.73

Décision du Conseil fédéral du 27 septembre 1993

---

*Art. 5 al. 1 let. b LMG. Autorisation initiale pour le commerce de matériel de guerre. Refus de son extension au commerce d'armes à feu portatives de calibre .50.*

*- Notion de conformité aux intérêts du pays en tant que condition posée à la délivrance de l'autorisation et caractère d'autorisation de police de celle-ci.*

*- Pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution. Aucun motif pertinent de s'écarter d'une pratique constante fondée sur l'intérêt public à la sécurité.*

---

*Art. 5 Abs. 1 Bst. b KMG. Grundbewilligung für den Handel mit Kriegsmaterial. Verweigerung ihrer Ausdehnung auf den Handel mit Handfeuerwaffen des Kalibers .50.*

*- Begriff der Übereinstimmung mit den Landesinteressen als Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung. Diese hat den Charakter einer Polizeierlaubnis.*

*- Ermessen der Vollzugsbehörden. Kein triftiger Grund, um von einer festen Praxis abzuweichen, die sich auf die Sicherheit als öffentliches Interesse stützt.*

---

*Art. 5 cpv. 1 lett. b LMB. Autorizzazione di principio di fare commercio di materiale bellico. Rifiuto di estenderla al commercio di armi da fuoco portatili di calibro .50.*

*- Nozione di conformità agli interessi del Paese in quanto condizione per il rilascio dell'autorizzazione. Quest'ultima ha carattere di permesso di polizia.*

***- Potere discrezionale delle autorità d'esecuzione. Nessun motivo pertinente per derogare a una prassi costante fondata sull'interesse pubblico alla sicurezza.***

---

## **I**

**A.** X exerce la profession d'armurier et, à ce titre, est au bénéfice d'une autorisation initiale, datée du 27 avril 1990, pour la fabrication, l'acquisition et le commerce d'armes à feu, de poing ou à épauler, d'un calibre maximum de 11,5 mm.

**B.** Le 6 décembre 1991, X a sollicité l'autorisation de faire le commerce de carabines de calibre 12,7×99 (.50 BMG ou .50). La Direction de l'administration militaire fédérale (DAMF) l'a informé, le 16 décembre 1991, qu'une extension de l'autorisation initiale telle que demandée n'était pas possible, au motif que les armes en cause ne pouvaient être utilisées dans les installations de tir permanentes, leur conception et leurs principes de sécurité étant adaptés aux caractéristiques balistiques, aux portées et aux performances des armes d'ordonnance. La DAMF se déclarait par ailleurs disposée à autoriser X à fabriquer de telles armes, à condition que ces dernières ne soient livrées qu'exclusivement à l'étranger.

**C.** Par lettre du 20 décembre 1991, X a demandé à ce que le refus du 16 décembre 1991 soit réexaminé. Dans une autre lettre du 10 janvier 1992, il a limité sa demande d'autorisation de fabriquer des carabines à répétition manuelle de calibre 12,7×99 pour la vente à l'exportation, ainsi qu'à l'autorisation de fabriquer ces mêmes armes à titre de prototypes pour des essais, de détenir les munitions correspondantes à des fins d'essais et de faire le courtage d'armes et de munition de calibre 12,7×99. Cette requête a été rejetée le 19 mars 1992.

**D.** Le 16 janvier 1992, X a formé recours contre la décision du DAMF du 16 décembre 1991. Il y faisait en substance observer que les armes en cause seraient utilisées dans certaines armées et corps de police ainsi que par des tireurs sportifs et qu'au surplus, l'acquisition et la détention de tels calibres par des particuliers en Suisse ne seraient pas interdites. Il alléguait par ailleurs qu'il convenait de distinguer l'autorisation de fabrication, d'une part, et les autorisations d'importation, d'exportation et de transit de matériel de guerre, d'autre part, le critère des intérêts nationaux ne pouvant jouer un rôle que pour ces dernières. Si donc les conditions posées par l'art. 4 de la LF du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (LMG, RS 514.51) étaient réunies, une autorisation de fabrication devait être accordée, les aspects de l'opportunité ne devant pas être pris en considération.

**E.** Le Département militaire fédéral (DMF) a rejeté le recours en date du 4 décembre 1992. Il ressort des motifs de la décision qu'aucune autorisation de fabriquer des armes à feu portatives de calibre .50 n'aurait été délivrée à ce jour, pratique motivée par l'absence d'intérêt à développer la fabrication de telles armes. Si tant est qu'elles représenteraient un intérêt, insignifiant en soi, pour certains collectionneurs, celui-ci serait subordonné à l'intérêt public

en matière de sécurité, dès lors que le tir avec de telles armes ne serait pas dépourvu de risques pour leurs utilisateurs. Il y aurait lieu par conséquent de considérer l'intérêt à la sécurité publique ainsi que la sauvegarde de l'intégrité physique des tireurs potentiels comme prépondérant, ce d'autant plus qu'il n'existerait aucune possibilité permettant de pratiquer des exercices de tir avec de telles armes dans les stands de tirs publics. Enfin, un assouplissement de la pratique observée jusqu'ici risquerait d'aller à l'encontre de la législation future, en cours d'élaboration et de laquelle on attend une réglementation plus sévère à l'égard d'armes dont, comme en l'espèce, on ne saurait sous-estimer le danger.

**F.** X a déféré la décision précitée au Conseil fédéral par mémoire de recours du 7 janvier 1993. Il conclut à ce que ladite décision soit annulée et à ce qu'il soit autorisé à fabriquer, détenir, acquérir, vendre et faire le courtage de carabines à répétition manuelle de calibre 12,7×99 et de la munition correspondante. Il fait valoir en substance l'absence de base légale de la décision attaquée: la LMG ne contiendrait aucune disposition limitant l'autorisation de fabriquer, acquérir et faire le commerce de matériel de guerre à un certain type de matériel particulier. Par ailleurs, la notion de conformité ou d'opposition aux intérêts du pays ne relèverait pas des prescriptions de police invoquées par l'autorité intimée mais concernerait la protection des intérêts diplomatiques et politiques du pays. La pratique invoquée ne trouverait pas son origine dans un critère légal permettant de limiter l'autorisation à la fabrication de telles munitions, mais dans une disposition réglant les compétences respectives de l'intendance du matériel de guerre et de la DAMF.

**G.** Dans ses observations responsives du 18 février 1993, le DMF conclut au rejet du recours. De l'avis de l'autorité intimée, le critère des intérêts du pays est apprécié de manière différente selon qu'il en va d'une autorisation d'exportation ou d'une autorisation initiale. Dans ce dernier cas, ces intérêts revêtent des aspects principalement d'ordre interne, par exemple économiques, militaires ou de politique intérieure. En l'occurrence, les motifs de refus de la demande d'extension requise ne rompent nullement le cadre du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité compétente. L'autorité intimée conteste par ailleurs que des autorisations aient été délivrées dans des cas similaires et réaffirme le bien-fondé de la pratique suivie en l'espèce.

**H.** Les observations qui précèdent ont été transmises au recourant qui y a répliqué par écriture du 30 mars 1993. Il fait notamment valoir que l'autorité intimée n'aurait pas indiqué en quoi, concrètement, la fabrication et le commerce de carabines en calibre 12,7×99 serait contraire aux intérêts du pays, notion dont il conteste derechef l'interprétation qui en est faite. Le recourant, qui estime par ailleurs avoir apporté la preuve du caractère non dangereux des armes en cause et démontré que le critère de leur utilisation en stand n'était pas déterminant, soutient que l'autorité intimée aurait largement excédé son pouvoir d'appréciation et, par là, porté atteinte à ses droits constitutionnels.

...

## II

### 1.-3. (Questions formelles)

4.1. L'art. 4 de la LF du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (LMG, RS 514.51) prescrit que, sauf autorisation initiale de la Confédération, il est interdit de fabriquer, d'acquérir du matériel de guerre, d'en faire le commerce ou de service d'intermédiaire pour l'acquisition ou le commerce de matériel de guerre. L'art. 5 LMG précise les conditions auxquelles une autorisation initiale est accordée: le requérant doit offrir des garanties sérieuses d'une gestion régulière des affaires (al. 1 let. a); l'activité prévue ne doit pas être contraire aux intérêts du pays (al. 1 let. b); ladite activité ne doit pas contrevenir à des accords internationaux (al. 1 let. c); enfin, des autorisations initiales de faire le commerce d'armes et de munitions ne sont accordées qu'aux détenteurs du permis cantonal (al. 2).

4.2. En l'occurrence, le recourant est détenteur d'une autorisation initiale, du 27 avril 1990, qui l'autorise à fabriquer, à acquérir et à faire le commerce des armes à feu de poing ou à épauler *jusqu'au calibre 11,5 mm*, ainsi que de leurs munitions - à l'exclusion des armes pouvant tirer par rafales - et à fabriquer et à modifier des armes de poing ou d'épaule. Le recourant est d'avis que, la LMG ne contenant aucune disposition justifiant que l'autorisation de fabriquer, acquérir et faire le commerce de matériel de guerre puisse être limitée à un certain type de matériel de guerre particulier, il serait habilité à fabriquer, acquérir et faire le commerce de carabines de tous calibres. Toute restriction de son autorisation ne reposerait dès lors pas sur une bonne base légale. Il oublie ce faisant qu'aux termes de l'art. 6 al. 1 LMG, *l'autorisation initiale n'est valable que pour le matériel de guerre qu'elle mentionne* et que, par ailleurs, sa durée peut être limitée et sa délivrance dépendre de conditions et de charges imposées. L'autorisation dispose expressément que la fabrication, l'acquisition et le commerce d'autre matériel de guerre que celui qui est mentionné dans l'annexe à ladite autorisation doivent faire l'objet d'une nouvelle autorisation. Son octroi dépend à nouveau du point de savoir si les conditions posées à l'art. 5 LMG sont remplies.

5.1. La requête du recourant concerne l'extension de son autorisation initiale au commerce d'armes à feu portatives de calibre .50. Elle a été refusée au motif principalement que cette activité serait contraire aux intérêts du pays (art. 5 al. 1 let. b LMG).

5.2. Dans son mémoire de recours, le recourant fait valoir que ce critère a été doublement mal interprété par l'autorité intimée: une première fois parce que le critère est négatif en ce sens qu'il n'est pas nécessaire que l'activité soit favorable aux intérêts du pays et ensuite parce que la notion de conformité ou d'opposition aux intérêts du pays ne relèverait pas des prescriptions de police invoquées par l'autorité intimée, mais concernerait la protection des intérêts diplomatiques et politiques de notre pays. Dans ses observations subséquentes, il relève que l'autorité intimée n'aurait pas interprété les dispositions applicables en l'espèce de manière conforme à la constitution fédérale (Cst.): aux termes de l'art. 41 Cst., il y aurait lieu de distinguer la

situation de l'importation et l'exportation d'armes visée à l'al. 3, selon lequel ces opérations pourront être accordées ou refusées en fonction de critères qui seront choisis librement par le législateur, de celle de la fabrication, de l'acquisition et du commerce de matériel de guerre visée à l'al. 2 qui prescrirait que l'autorisation initiale ne peut être donnée qu'à des personnes présentant la garantie de ne pas compromettre l'intérêt national. C'est de cette dernière notion qu'émanerait le critère de contrariété aux intérêts du pays prévu par l'art. 5 al. 1 let. b LMG.

5.3. Selon l'art. 41 al. 2 Cst., l'autorisation ne sera accordée qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national, présentent les garanties nécessaires. Dans son rapport du 13 juillet 1937 à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative populaire contre l'industrie privée des armements (FF 1937 II 545 ss), le Conseil fédéral précisait ce qui suit à propos de cette disposition: «l'élément décisif pour l'octroi ou le refus d'une concession (remplacé par le système de l'autorisation dans le texte constitutionnel définitif), c'est l'intérêt du pays, considéré comme l'intérêt devant lequel s'effacent tous les autres. Le texte de notre contre-projet est, à ce point de vue, plus général que celui de l'initiative. Il est toujours dangereux, surtout lorsqu'il s'agit d'un principe constitutionnel, de trop entrer dans les détails. La maxime *omnis definitio periculosa* ne saurait être appliquée plus sagement qu'ici. Une disposition constitutionnelle n'a pas pour but de régler les détails, mais elle doit fixer le régime commandé par un principe et laisser l'application du principe aux organes d'exécution». Il ressort de ce qui précède que, de par la nature politiquement délicate de la matière, le constituant entendait ménager une grande marge de manoeuvre aux organes d'exécution. Même s'il n'a aujourd'hui plus qu'une valeur historique, il est intéressant de constater que l'art. 41 al. 4 Cst. donne au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter des ordonnances indépendantes, soit directement fondées sur la constitution. En adoptant la LMG le 30 juin 1972, le législateur a lui aussi conçu les critères d'autorisation de manière très large et conféré un large pouvoir d'appréciation à l'autorité d'exécution qu'est le DMF (cf. JAAC 41.21, JAAC 45.16). Quant à la doctrine, elle s'accorde à reconnaître à ces autorisations le caractère d'*autorizations de police* (cf. *Georges Malinverni*, Commentaire de la Constitution, art. 41, chiffre marginal 30). A ce titre, elles lèvent une interdiction édictée dans l'intérêt public, lequel comprend d'abord l'intérêt dit de police qui vise à protéger notamment l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics. Celui-ci n'a pas pour seul but de sauvegarder les biens de l'Etat, mais tend aussi à préserver les biens privés qui ont un caractère public en raison de leur importance ou du nombre de personnes en cause (cf. parmi d'autres, *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 598 ss). Enfin, les autorisations de police ne confèrent pas de droits subjectifs à leurs titulaires, non seulement parce qu'elles ne font que constater qu'aucun obstacle de police ne s'oppose à l'exercice de l'activité requise, mais aussi parce qu'elles créent le plus souvent un régime de durée indéterminée, sans qu'on puisse prévoir quelles exigences nouvelles l'intérêt public pourrait poser après leur octroi (cf. notamment *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 222 ss).

5.4. Il y a dès lors lieu de constater que l'autorité intimée a interprété le critère des intérêts du pays d'une manière conforme à la loi et à la constitution. On ne saurait suivre le recourant lorsqu'il entend confondre lesdits intérêts

avec la seule protection des intérêts diplomatiques et politiques de la Suisse. Si le critère des intérêts du pays est mentionné aussi bien en relation avec l'autorisation initiale (art. 5 LMG) qu'avec l'autorisation d'exportation (art. 10 LMG), cela ne signifie pas, comme le relève à juste titre l'autorité intimée, qu'il faille les apprécier de la même manière. Originellement différentes, ces deux situations commandent aussi une appréciation différente (cf. également rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 7 juin 1971, sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes, FF 1971 I 1605 ss).

**6.1.** Reste à examiner si, au vu de ce qui précède, l'autorité intimée a correctement usé de son pouvoir d'appréciation au cas d'espèce.

**6.2.** Selon le recourant, c'est à tort que l'autorité intimée aurait qualifié les carabines en cause de dangereuses pour le tireur en raison de leur recul et pour la collectivité publique en raison du fait que les stands ne seraient pas adaptés à leur utilisation. Il fait valoir en outre que, dans certains cas particuliers, de telles armes de gros calibres auraient déjà été importées ou autorisées.

**6.3.** Comme exposé ci-avant, l'autorité chargée d'accorder l'autorisation dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Elle est cependant tenue de considérer son devoir de contrôle avec la plus grande rigueur et de se montrer prudente et exigeante dans l'examen des conditions requises (cf. Malinverni, op.cit., chiffre marginal 8 ss; JAAC 41.21. et JAAC 45.16 précités). S'agissant, comme en l'espèce, de questions essentiellement techniques, exigeant des connaissances spéciales, le Conseil fédéral observe par ailleurs une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir de cognition et ne s'écarte donc pas sans nécessité de l'appréciation de l'autorité inférieure (JAAC 54.44).

**6.4.** La LMG ne contient pas, c'est vrai, de réglementation expresse sur la limitation de l'autorisation à un matériel de calibre déterminé. A ce jour toutefois, aucune autorisation n'a été accordée pour des armes à feu portatives de gros calibre, de sorte que l'on peut parler de pratique constante dans ce domaine. Pour ne pas violer la prohibition de l'arbitraire ni commettre une sorte d'inégalité de traitement dans le temps, un changement de pratique doit se justifier par des raisons pertinentes (cf. Moor, op.cit., vol. I, p. 66). Ainsi qu'il appert des observations de l'autorité intimée, les éventuelles autorisations, notamment d'importation, accordées pour les armes mentionnées par le recourant ne dérogent pas à cette pratique; elles concernent en effet soit des armes qui ne relèvent pas du domaine du matériel de guerre, telles les armes de chasse ou de sport sur lesquelles il n'y a pas lieu ni compétence de se prononcer dans la présente procédure (art. 2 let. a et b de l'O du 10 janvier 1973 sur le matériel de guerre, [OMG], RS 514.511), soit des armes qui ne peuvent être rangées parmi les armes à feu portatives, dont il est seul question ici, soit, enfin, des armes permettant à leurs utilisateurs de tirer sur des distances pour lesquelles il existe des possibilités de tir en Suisse, c'est-à-dire des installations permanentes dont la conception et les principes de sécurité sont adaptés aux caractéristiques balistiques, aux portées et aux performances des armes en cause, ce qui n'est pas le cas pour les armes qui font l'objet de la demande d'autorisation déposée par le recourant. Les arguments qu'il invoque à cet égard, savoir qu'elles peuvent être utilisées dans des stands à l'étranger et que des concours de tir à longue distance sont de toute manière

organisés aux Etats-Unis sont sans pertinence et, tout comme le fait selon lequel ces armes pourraient être utilisées sur certaines places de tir en Suisse moyennant l'accord des responsables et suivant qui les possède, sont insuffisants à justifier la modification d'une pratique motivée par les exigences de la sécurité publique; ce d'autant plus que, pour respecter le principe de l'égalité de traitement, l'autorisation requise devrait également être accordée à de futurs intéressés et aurait ainsi dans tous les cas un caractère préjudiciable. C'est donc à juste titre que l'intérêt public à la sécurité a été considéré comme prépondérant à l'intérêt du recourant à obtenir l'autorisation sollicitée.

Dans ces circonstances, la question de savoir si l'important effet de recul de l'arme en cause est susceptible d'être atténué au moyen de divers dispositifs, notamment du frein de bouche, peut être laissée indécise.

**6.5.** Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas les faits pertinents de manière inexacte ou incomplète et qu'elle n'est pas inopportune. Aussi le recours doit-il être rejeté, ce qui comporte pour le recourant l'obligation de supporter les frais de la procédure (art. 63 al. 1 PA). Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu à allocation de dépens (art. 64 PA).

---

## **JAAC 58.73 - Décision du Conseil fédéral du 27 septembre 1993**

|         |   |
|---------|---|
| In      | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden                              |
| Dans    | Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération   |
| In      | Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione |
| Jahr    | 1994  |
| Année   |   |
| Anno    |   |
| Band    | 58  |
| Volume  |   |
| Volume  |   |
| Seite   | ---   |
| Page    |   |
| Pagina  |   |
| Ref. No | 150 002 264   |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.