

Objet : Projet de loi n° 6209 portant :

- **transposition de la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, et**
- **modification de la loi du 15 mars 1983 sur les armes et les munitions.(3727TAN/LCE)**

Saisine : Ministère de la Justice (15 octobre 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil du 11 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. L'adoption de la directive 2008/51/CE a été rendue nécessaire pour permettre à l'Union européenne de mettre son droit en conformité avec les dispositions du Protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions (ci-après « Protocole de 2001 ») annexé à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, suite à l'adhésion de la Communauté européenne audit protocole.

Considérations générales

Observations préalables

La Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis ne se limite pas à transposer la directive 2008/51/CE mais transpose également, pour partie, la directive 91/477/CEE qui n'avait à l'époque pas été transposée intégralement en droit luxembourgeois alors que le législateur estimait que la réglementation nationale en vigueur (loi du 15 mars 1983 sur les armes et les munitions, ci-après « Loi de 1983 ») répondait déjà aux exigences de la directive 91/477/CEE. Seule une modification du règlement grand-ducal d'exécution du 13 avril 1983 avait été effectuée.

Le Grand-Duché de Luxembourg a cependant été la cible de critiques des autorités communautaires. Il lui était ainsi reproché de ne pas avoir intégré le concept de la carte européenne dans sa législation, la carte européenne d'armes à feu étant un document délivré par les autorités des Etats membres sur lequel figurent les armes à feu dont le titulaire de la carte est détenteur et utilisateur.

Pour remédier à ces reproches, le projet de loi n°4356 avait été déposé en date du 2 octobre 1997 pour être retiré suivant arrêté grand-ducal de retrait du 8 janvier 2010. Le projet de loi n°4356 avait pour objectif de remanier intégralement la législation luxembourgeoise en la matière tout en abrogeant la Loi de 1983 ainsi que ses règlements d'exécution. Le législateur avait en effet estimé qu'il n'était « *pas possible d'inscrire sans autre modification de texte la carte européenne dans la Loi de 1983 (...).*¹ »

¹ Exposé des motifs du projet de loi n°4356 sur les armes et munitions

La Chambre de Commerce relève encore que le projet de loi sous avis n'a plus pour ambition de remanier intégralement la législation en vigueur, ce que regrette la Chambre de Commerce, mais a pour objet de modifier la Loi de 1983 en adoptant un régime légal simplifié pour les armes à feu anciennes ainsi que pour les armes non à feu, d'une part, et de donner une base légale à la pratique et l'interprétation donnée dans le passé à la loi concernant les armes non à feu, d'autre part. Ces deux catégories d'armes (anciennes et non à feu) sont en effet exclues du champ d'application de la directive 91/477/CEE. Cependant, l'évolution de la société moderne a nécessité un ajustement de la législation de 1983 qui se trouve dépassée par la venue sur le marché de nouveaux « engins » destinés à la pratique de certains jeux, dont l'activité de « *paintball* ».

Remarques relatives au projet de loi

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ait abandonné l'idée d'un remaniement total de la législation alors qu'une telle initiative aurait permis d'apporter plus de clarté et aurait évité de devoir jongler entre les divers textes nationaux et communautaires en vigueur. Ce constat est d'autant plus vrai que, comme indiqué ci-avant, le projet de loi sous avis ne se limite pas à transposer la directive 2008/51/CE mais transpose également, pour partie, la directive 91/477/CEE et introduit des dispositions légales ne relevant pas du champ d'application des directives précitées.

En outre, la Chambre de Commerce constate que l'article 14 de la Loi de 1983 se réfère toujours aux « *agents de la gendarmerie ou de la police* ». Or, depuis le 1^{er} janvier 2000², il n'existe plus que la Police grand-ducale alors que la gendarmerie et la police ont fait l'objet d'une fusion. Afin d'accroître la lisibilité de la loi actuellement en vigueur et d'en apporter une version coordonnée, la Chambre de Commerce recommande donc de matérialiser de façon systématique la modification opérée depuis le 1^{er} janvier 2000³ et de n'utiliser que l'expression « *Police grand-ducale* ».

Le projet de loi transpose ainsi certains éléments de la directive 2008/51/CE ainsi que de la directive 91/477/CEE, l'adoption de la directive 2008/51/CE s'inscrivant dans l'alignement du droit de l'Union européenne sur le Protocole de 2001 et dans la volonté de renforcer les mesures de contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

Pour ce faire, la directive 2008/51/CE définit les notions de fabrication et de trafic illicite des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Elle impose formellement l'obligation de marquage des armes à feu relevant de son champ d'application, incrimine les violations des dispositions nationales adoptées en application de la directive 91/477/CEE en infraction pénale et requiert des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

L'auteur du projet de loi a également entendu faire usage de la faculté qui lui a été conférée par l'article 3 de la directive 91/477/CEE d'adopter des dispositions plus strictes. Ainsi, le projet de loi prévoit, par exemple, que les dispositions relatives aux armuriers s'appliquent, sauf dérogation expresse, également aux commerçants d'armes.

Dans le même ordre d'idées, le projet de loi prévoit que la délivrance d'une autorisation à un mineur pour la pratique de la chasse ou du tir sportif n'est permise que si le mineur a atteint l'âge révolu de 16 ans alors que la directive 91/477/CEE, telle que modifiée par la directive 2008/51/CE, ne prévoit pas de limite d'âge pour le mineur.

En outre, le projet de loi dispose que l'agrément n'est délivré qu'à des personnes physiques et que, lorsque l'activité d'armurier est exercée sous forme d'une personne morale, la délivrance de l'agrément est subordonnée à la communication au Ministre de la Justice de l'identité de tous les actionnaires ou associés, directs ou indirects, personnes

² Loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la police

³ Articles 78 et 85 de la loi du 31 mai 1999 précitée

physiques ou morales, détenant une participation dans la personne morale, ainsi que le montant de cette participation. La directive 2008/51/CE prévoit cependant uniquement un contrôle des compétences et de l'honorabilité professionnelle et privée de la personne qui dirige la personne morale, sans référence aux associés ou actionnaires.

Le projet de loi modifie la Loi de 1983 en introduisant également un régime légal simplifié pour les armes à feu anciennes ainsi que pour les armes à non à feu, lesquelles n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 91/477/CEE. Ainsi l'importation, l'exportation, l'acquisition et la cession par des personnes majeures à des fins privées et non commerciales ne sont pas soumises à autorisation du Ministre de la Justice.

Ce même régime s'applique également aux armes non à feu dont l'énergie cinétique à la bouche du canon est supérieure à 0,5 joules et inférieure ou égale à 7,5 joules. Est considéré comme arme non à feu, tout engin qui est conçu ou adapté pour permettre le lancement d'un projectile moyennant de l'air ou de gaz comprimé, un dispositif électrique ou un mécanisme à pression de ressort.

Finalement, le projet de loi interdit l'exercice au Luxembourg de l'activité de courtier d'armes en relation avec les armes et munitions de la catégorie I⁴ et règlemente, conformément à la possibilité offerte par la directive 2008/51/CE, l'activité de courtier d'armes à feu, exercée à titre accessoire par les armuriers agréés, pour les armes et munitions de la catégorie II⁵.

Commentaire des articles

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce se permet de préciser qu'en vue d'une lecture simplifiée du présent avis, la numérotation utilisée tout au long de ce dernier se fera par référence aux articles tels que modifiés par le projet de loi sous avis. En effet, le projet de loi ne disposant que de deux articles, dont le premier développe cependant 20 points différents qui, eux-mêmes se retrouvent subdivisés en divers autres points, il paraît plus adéquat de se référer aux articles de la Loi de 1983 tels que modifiés, respectivement remplacés ou insérés, et non aux articles du projet de loi lui-même.

Concernant l'article 1^{er}, points a) et d) :

Les points a) et d) de la catégorie II de l'article 1^{er} de la Loi de 1983 relative aux armes et accessoires d'armes soumis à autorisation prévoient qu'à l'avenir les armes non à feu dont l'énergie cinétique à la bouche du canon est supérieure à 7,5 joules et les armes à feu conçues aux fins d'alarme, de signalisation, de sauvetage et d'abattage sont soumises à autorisation.

Ces deux types d'armes étant exclues du champ d'application de la directive 91/477/CE, les auteurs du projet de loi semblent avoir voulu clarifier le statut juridique de ces armes en les inscrivant formellement dans la catégorie II de la Loi de 1983.

Cette modification législative ne trouve en effet pas son origine dans l'obligation de transposition des directives mais de clarification et sécurité juridique, alors que dans le passé déjà, ces armes étaient soumises à autorisation, sans qu'il n'existe cependant de base légale précise pour ce faire.

⁴ La catégorie I reprend les armes à feu interdites à Luxembourg

⁵ La catégorie II reprend les armes à feu soumises à autorisation ministérielle à Luxembourg

La Chambre de Commerce regrette cependant que la notion « *d'armes à feu conçues aux fins d'alarme, de signalisation, de sauvetage et d'abattage* » n'ait pas été définie, ni même n'ait fait l'objet d'une analyse au commentaire des articles projet de loi sous avis.

Concernant l'article 1^{er}, point f) :

L'article 1^{er} point f) insère à la liste des armes prohibées « *les armes à feu et les conditionnements élémentaires de munitions qui sont dépourvues du marquage à l'article 3* ».

La Chambre de Commerce note que cette modification n'est pas une réelle transposition des dispositions de la directive 2008/51/CE, ni de la directive 91/477/CEE, mais une conséquence de l'introduction du marquage obligatoire des armes à feu à l'avenir par la directive 2008/51/CE. En effet, a contrario, à défaut de marquage, l'arme à feu est à considérer comme prohibée.

D'une façon plus indirecte, cette nouvelle disposition est donc la conséquence de l'article 4 § 1 de la directive 91/477/CEE qui oblige les Etats membres à veiller à ce que toutes les armes à feu ou pièces mises sur le marché, et donc non prohibées, soient marquées.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette disposition qui permet de clarifier le statut des armes non marquées.

Concernant l'article 1-1 paragraphe 1^{er} :

Le premier paragraphe de l'article 1-1 projeté de la Loi de 1983 définit la notion d'« armes à feu ». La Chambre de Commerce constate avec regret que la définition telle que donnée par la directive 2008/51/CE n'ait pas été intégralement reprise. En effet, la directive 2008/51/CE précise qu'il faut entendre par arme à feu, « *toute arme à canon portative (...)* ». Or, le projet de loi sous avis omet le mot « portative » dans sa définition.

La Chambre de Commerce rappelle le principe de transposition « *toute la directive, rien que la directive* ».

En omettant d'inclure ce terme, le principe précité n'est pas respecté et la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à rectifier cette omission.

Concernant l'article 1-1 paragraphe 3 :

Cet article définit la notion de « *pièce détachée essentielle* ». La Chambre de Commerce relève que la notion reprise dans la directive 2008/51/CE est celle de « *pièce* » et non « *pièce détachée essentielle* ». En vue d'une plus grande sûreté juridique et d'éviter d'éventuelles contrariétés et incohérences entre la législation nationale et la législation de l'Union européenne, la Chambre de Commerce suggère donc qu'il s'en soit tenu à la notion de « pièce » telle que figurant dans la directive 2008/51/CE. Ceci est d'autant plus important que la définition donnée à ces deux notions par leur texte législatif respectif est exactement la même, à tout le moins concernant les éléments ne visant pas l'atténuation du bruit causé par le tir d'arme à feu. Or, il est difficilement concevable de donner la même définition à des notions divergentes.

La Chambre de Commerce estime qu'il y a lieu de s'en tenir à la définition de la directive 2008/51/CE afin d'éviter toute divergence et tout risque de création d'insécurité juridique.

Concernant l'article 1-1 paragraphe 7 :

La Chambre de Commerce relève que le paragraphe 7 de l'article 1-1 projeté de la Loi de 1983 définit la notion d'armurier. Cependant, la définition retenue par le projet de loi sous avis est beaucoup plus large que la définition donnée par la directive 2008/51/CE. En effet, le projet de loi retient que l'armurier est « *toute personne physique ou morale dont l'activité, professionnelle ou non, consiste, en tout ou en partie, en la fabrication, le commerce, l'échange, la location, la réparation ou la transformation d'armes à feu, de pièces et de munitions ; sauf dérogation expresse, les dispositions relatives aux armuriers s'appliquent également aux commerçants d'armes ».⁶*

S'il est vrai que l'article 3 de la directive 91/477/CEE autorise les Etats membres à adopter des dispositions plus strictes, il n'en demeure pas moins qu'il est important aux yeux de la Chambre de Commerce, pour garantir la sécurité et clarté juridiques nécessaires, que les définitions ne divergent pas d'un Etat membre à l'autre et restent dès lors fidèles au texte communautaire qui en donne déjà une définition claire et précise dans le cadre d'une législation harmonisée.

La Chambre de Commerce se permet finalement de relever en outre que la notion de « *commerçant d'armes* » n'est pas définie par le projet de loi, alors même que ce dernier prévoit que les dispositions relatives aux armuriers s'appliquent également aux commerçants d'armes. Cette omission pourrait dès lors également devenir source d'insécurité juridique.

La Chambre de Commerce s'interroge finalement sur l'utilité d'ajouter la partie de phrase relative aux commerçants d'armes dans la définition d'armuriers qui englobe déjà le commerce d'armes.

Concernant l'article 1-1 paragraphe 8 :

Cet article définit la notion de courtier d'armes. La Chambre de Commerce constate là encore que la définition donnée par le projet de loi sous avis diverge largement de la définition donnée par la directive 2008/51/CE. La Chambre de Commerce renvoie dès lors à ses observations formulées par rapport à la définition de la notion d'armurier (article 1-1 paragraphe 7).

Cette divergence est d'autant plus significative qu'à la lecture de la définition donnée par le projet de loi, l'activité d'armurier tombe également sous la définition de courtier d'armes, activité prohibée au Grand-Duché de Luxembourg.

En effet, la directive 2008/51/CE⁷ précise qu'est considéré comme courtier « *toute personne physique ou morale autre qu'un armurier (...)* ».

La définition donnée par le projet de loi ne prévoit cependant pas cette exclusion, tout en considérant, entre autre, que le fait de créer les conditions nécessaires à la fabrication, la transformation, la vente relève de l'activité de courtier d'armes et est dès lors prohibée.

Or, l'activité de l'armurier consiste justement, suivant la définition donnée par le projet de loi, en la fabrication, le commerce, l'échange, la location, la réparation ou la transformation d'armes à feu, de pièces et de munitions.

⁶ Les ajouts du projet de loi par rapport à la directive 2008/51/CE sont soulignés

⁷ Article 1 b) de la directive 2008/51 relatif à l'introduction du paragraphe 1 sexies à l'article 1^{er} de la directive 91/477/CE

La Chambre de Commerce voit dès lors dans la définition contenue dans le projet de loi une interdiction pour tout armurier, quand bien même muni de son agrément, de ne pas pouvoir exercer son activité professionnelle au risque de tomber dans l'illégalité.

La Chambre de Commerce craint par ailleurs qu'une définition, qui se veut trop exhaustive, risque de ne pas tenir compte de certains cas en pratique et donc de ne pas atteindre le but poursuivi.

La Chambre de Commerce invite donc les auteurs du projet de loi à s'en tenir à la définition donnée par la directive 2008/51/CE.

Concernant l'article 12 alinéa 4 :

L'alinéa 4 projeté de l'article 12 de la Loi de 1983 fixe à 20 ans la durée pendant laquelle les armuriers sont tenus de conserver leur registre.

La Chambre de Commerce s'étonne cependant que les dispositions de l'article 4 paragraphe 4 de la directive 91/477/CEE⁸ telle que modifiée imposant aux Etats membres de s'assurer de l'établissement et de la maintenance d'un fichier de données informatisé, centralisé ou décentralisé, n'aient pas été transposées. S'il est vrai que cette disposition n'est à mettre en œuvre qu'au plus tard le 31 décembre 2014, la Chambre de Commerce regrette que le gouvernement luxembourgeois n'ait pas saisi l'opportunité du présent projet de loi pour procéder à la transposition de cette mesure.

En effet, la directive 2008/51/CE laisse le choix entre un fichier centralisé ou décentralisé de sorte que les personnes obligées de tenir ce type de fichier seront nécessairement confrontées à des investissements plus ou moins importants pour la mise en place d'un tel système. Il paraît aux yeux de la Chambre de Commerce opportun de prévoir dès maintenant la mise en place d'un tel système avec une période de transition et d'adaptation plus ou moins longue afin de permettre d'ores et déjà aux personnes auxquelles cette charge sera imputée de prendre les dispositions nécessaires et de prévoir les dépenses engendrées par la mise en place d'un tel fichier.

Concernant les articles 22-1 à 22-5 :

Les futurs articles 22-1 à 22-5 de la Loi de 1983 ont trait au transfert d'armes et de munitions sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne.

L'article 22-3 alinéa 4 définit la notion de « carte européenne d'arme à feu ». La Chambre de Commerce regrette que cette définition ne figure pas dans l'article 1-1 projeté de la Loi de 1983 alors que ce dernier est intégralement et exclusivement consacré aux définitions des notions utilisées dans la Loi de 1983, ce qui serait plus logique.

* * *

La Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

LCE/TSA

⁸ Modification apportée par l'article 1er, point 2), alinéa 7 de la directive 2008/51/CE