

N° 7425¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(2.5.2019)

Le projet de loi sous avis a deux objectifs. Il vise tout d'abord à (i) transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2017/853 (ci-après la « Directive 2017/853 ») du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (ci-après la « Directive 91/477/CEE ») ainsi qu'à (ii) procéder à une refonte complète de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions.

En raison, d'une part, du nombre important de modifications à apporter à la législation existante en vue de la transposition de la Directive 2017/853 et, d'autre part, d'intégration des principes issus de la pratique administrative nationale en la matière, les auteurs du projet de loi sous avis estiment préférable, pour des raisons de simplification et de lisibilité des dispositions, de remplacer la loi modifiée du 15 mars 1983 précitée régissant actuellement la matière, par une nouvelle loi.

Considérations générales

La **Directive 91/477/CEE** a pour objectif de faciliter le fonctionnement du marché intérieur des armes à feu sur le territoire de l'Union européenne, tout en garantissant un niveau élevé de sécurité pour les citoyens européens. Cet ensemble de règles vise à remédier aux problèmes susceptibles de survenir au cours du cycle de vie des armes à feu tout en comprenant la fabrication, le commerce, l'acquisition, la détention, la neutralisation et la destruction des armes.

La Directive 91/477/CEE a ainsi établi un équilibre entre, d'une part, l'engagement d'assurer une certaine liberté de circulation pour certaines armes à feu et leurs parties essentielles au sein de l'Union européenne et, d'autre part, la nécessité d'encadrer cette liberté par des garanties d'ordre sécuritaire, adaptées à ces produits.

En tenant compte des récents actes terroristes, le législateur européen estimait nécessaire d'améliorer davantage certains aspects de la Directive 91/477/CEE de façon proportionnée afin de lutter contre l'utilisation abusive des armes à feu à des fins criminelles. Il a ainsi procédé à l'adoption de la Directive 2017/853.

La **Directive 2017/853**, quant à elle, modifie et complète plusieurs aspects importants du cadre légal européen en vigueur sans pour autant remanier de fond en comble le contenu des prescriptions figurant dans la Directive 91/477/CEE.

Les principales nouveautés de la Directive 2017/853 peuvent être résumées comme suit :

- **extension du champ d'application** : le champ d'application matériel de la Directive 91/477/CEE est élargi sur quelques points afin de prendre en compte les objets facilement transformables en

armes à feu. Ainsi, les armes à feu qui ont été modifiées pour pouvoir tirer des munitions à blanc, des produits irritants, des substances actives ou des articles de pyrotechnie sont couverts par le champ d'application de la Directive 2017/853 ;

- **extension de la liste des armes à feu de la catégorie A** : le classement des armes à feu dans les catégories d'armes a été partiellement modifié. Ainsi, certains types d'armes à feu soumises à autorisation (catégorie B) font désormais partie des armes interdites (catégorie A). De cette manière, l'acquisition d'une telle arme à feu, qui peut par dérogation être autorisée par les Etats membres, est soumise aux conditions particulières ;
- **réexamen périodique des autorisations déjà délivrées** : conformément au principe existant selon lequel il est légal de posséder une arme à feu lorsque les conditions d'acquisition sont réunies, les autorités sont désormais expressément tenues de réexaminer à intervalles réguliers les autorisations délivrées ;
- **prescriptions en matière de conservation d'armes à feu et de munitions** : les États membres sont désormais tenus d'émettre des prescriptions en matière de conservation sûre des armes à feu et des munitions. La Directive 2017/583 ne contient toutefois que des prescriptions générales à ce sujet (à titre d'exemple, stocker les armes et les munitions de manière séparée) ;
- **surveillance du commerce d'armes** : la vente d'armes à feu et de munitions sur Internet est soumise à certaines conditions-cadres minimales, s'agissant des commerces fonctionnant avec des techniques de communication à distance, une transparence suffisante doit désormais être garantie au niveau de l'identité des personnes impliquées, en particulier de l'acquéreur ;
- **amélioration du traçage des armes à feu** : le marquage de tous les éléments essentiels d'armes à feu doit être effectué de manière claire, permanente et unique, et ce sans tarder après la fabrication et au plus tard avant la mise sur le marché ou sans tarder après l'importation dans l'Union européenne ;
- **neutralisation des armes à feu** : la Directive 2017/853 indique quelles normes et procédures doivent être appliquées en vue de la neutralisation définitive des armes à feu. Les États membres ne sont toutefois pas tenus de neutraliser les armes. Les armes à feu neutralisées restent cependant considérées comme des armes soumises à déclaration.

Comme indiqué précédemment, le **projet de loi sous avis** poursuit un double objectif, d'une part, la transposition de la Directive 2017/853 et, d'autre part, la refonte de la loi modifiée du 15 mars 1983 précitée afin d'y intégrer les principes issus de la pratique administrative nationale.

Le projet de loi sous avis transpose par conséquent les dispositions de la Directive 2017/853 mais prévoit également les mesures nationales indépendantes de toute initiative européenne.

Ainsi, le projet de loi sous avis impose à toute personne qui travaille dans une armurerie, c'est-à-dire, « *sous l'autorité, la direction et la surveillance d'un armurier* », d'obtenir un agrément de la part du ministère afin de pouvoir exercer son travail. La Chambre de Commerce reviendra sur cette nouvelle disposition dans le commentaire des articles (commentaire relatif à l'article 17) ci-dessous.

Il est par ailleurs prévu de « codifier » la pratique administrative qui consiste à faire une enquête administrative afin de rassembler les informations nécessaires pour vérifier si la personne demandant une autorisation remplit les conditions légales y relatives.

Le projet de loi sous avis prévoit ensuite une panoplie de nouvelles dispositions issues de la pratique administrative et qui concernent notamment (i) les autorisations de port et de détention, d'acquisition et de transport d'armes et de munitions (certaines de ces dispositions concernent également les armes de sport, de chasse, de défense ainsi que celles servant à des fins historiques ou culturelles) et (ii) les suspensions provisoires d'autorisations.

Avant d'entrer dans l'examen détaillé de celles des dispositions du projet de loi sous avis qui appellent un commentaire de la part de la Chambre de Commerce, elle aimerait émettre des observations préliminaires suivantes :

Tout d'abord, la Chambre de Commerce se doit de déplorer le retard dans l'adoption du projet de loi sous avis transposant la Directive 2017/853 sachant que les Etats membres étaient tenus de la transposer dans leurs législations nationales respectives au plus tard le 14 septembre 2018¹.

¹ La transposition de l'article 4 paragraphes 3 et 4 doit intervenir au plus tard le 14 décembre 2019.

La Chambre de Commerce regrette également que les projets des futurs règlements grand-ducaux mentionnés dans le projet de loi sous avis ne lui avaient pas été transmis en même temps que le projet de loi sous avis ce qui aurait permis une meilleure appréciation de l'ensemble des dispositions envisagées. Par ailleurs, étant donné que lesdits règlements grand-ducaux trouveront leur base légale dans le projet de loi sous avis, il est essentiel aux yeux des de la Chambre de Commerce que ces textes soient adoptés concomitamment de manière à coordonner leur entrée en vigueur.

Commentaire des articles

Concernant l'article 15

L'article 15 paragraphes 2 et 11 qui concernent les conditions d'octroi d'agrément d'armurier ou de commerçant d'armes exigent que le requérant dispose des locaux adéquats afin d'obtenir l'agrément d'armurier ou de commerçant d'armes.

Il convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, de rappeler que la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisanat, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, pleinement applicable aux armuriers ainsi qu'aux commerçants d'armes, exige actuellement l'existence d'un lieu d'exploitation fixe comportant, *inter alia*, une installation matérielle appropriée.

Étant donné que le présent projet de loi sous avis soumet l'octroi d'agrément d'armurier à l'obtention préalable d'une autorisation d'établissement, la Chambre de Commerce s'interroge dès lors quant à la nécessité du double emploi d'une telle exigence de « locaux adéquats ».

L'article 15 paragraphe 7 du projet de loi sous avis interdit expressément « l'ouverture de succursales ou de points de ventes ambulants aux armuriers »².

La Chambre de Commerce s'étonne de cette interdiction qui, n'étant prévue par la Directive 2017/853, ni reprise du texte de la loi modifiée du 15 mars 1983, constitue une nouvelle disposition nationale.

Étant donné que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'explique cette interdiction, la Chambre de Commerce s'interroge quant à sa raison d'être, et ce notamment au regard du principe de la liberté de commerce. Elle souhaiterait avoir de plus amples explications sur des raisons qui ont mené les auteurs du projet de loi sous avis à procéder de la sorte.

La Chambre de Commerce se demande également s'il ne serait pas plus judicieux, soit de soumettre l'ouverture d'une succursale à l'autorisation ministérielle, soit d'instaurer une obligation de notifier au ministère l'ouverture d'une succursale – comme c'est actuellement prévu par la loi modifiée du 2 septembre 2011 précitée.

Concernant l'article 17

L'article 17 du projet de loi sous avis introduit dans la loi sur les armes et munitions une nouvelle disposition, et ce indépendamment des textes européens.

Cet article exige à ce que tout salarié et collaborateur d'armurier qui exerce son activité professionnelle sous l'autorité, la direction et la surveillance d'un armurier soit agréé par le ministre.

Si la Chambre de Commerce peut comprendre que cette disposition vise à assurer une certaine sécurité étant donné que les personnes concernées ont généralement accès aux armes et munitions, elle se demande néanmoins s'il ne serait pas judicieux de prévoir des exceptions pour les salariés n'ayant pas accès aux armes et munitions (personnel assurant l'entretien des surfaces, par exemple) ainsi que pour stagiaires/apprentis des armuriers qui ne sont pas nécessairement majeurs (la majorité étant une des conditions pour obtenir l'agrément).

Concernant l'article 19

L'article 19 du projet de loi sous avis prévoit la tenue d'un registre d'armes par tout armurier. La Chambre de Commerce note néanmoins que les dispositions de la Directive 2017/853 que le projet de loi sous avis tend à transposer ne sont pas tout à fait reprises par l'article 19 du projet de loi sous avis.

² Le ministre peut exceptionnellement autoriser la vente d'armes et de munitions lors d'événements sportifs, culturels, scientifiques ou historiques.

Ainsi, la Chambre de Commerce observe que le projet de loi sous avis exige que (i) toute arme soit inscrite au registre uniquement jusqu'au moment où l'armurier s'en dessaisit matériellement et (ii) que ce registre doit être conservé par l'armurier pendant 30 ans au moins.

Cependant, les dispositions de la Directive 2017/853 précisent clairement que l'armurier doit tenir un registre d'armes pendant toute la durée de son activité (qui peut bien évidemment dépasser les 30 ans) et elles ne tiennent pas compte du fait que l'armurier s'en est dessaisi matériellement.

De plus, la Directive 2017/853 prévoit que le registre doit être remis aux autorités en cas de cessation d'activités d'armurier.

La Chambre de Commerce demande dès lors à ce que l'article 19 du projet de loi sous avis soit modifié afin de transposer fidèlement les dispositions de la Directive 2017/853 et de permettre ainsi aux armuriers de connaître les obligations exactes qui leurs incombent en vertu des textes européens.

Concernant l'article 22

La Chambre de Commerce note que l'article 5 paragraphe 2 de la Directive 2017/853 impose aux Etats membres de disposer d'un système de suivi des autorisations d'acquisition et de détention d'armes qui fonctionne de manière continue ou périodique visant à garantir que les conditions d'octroi d'une autorisation fixées par le droit national sont remplies pendant toute la durée de l'autorisation.

Néanmoins, il ne semble pas que le projet de loi sous avis prévoit un tel système de suivi. La Chambre de Commerce demande dès lors de compléter l'article 22 du projet de loi sous avis dans ce sens afin de garantir une transposition fidèle de la Directive 2017/853 en droit luxembourgeois.

Concernant l'article 40

L'article 40 paragraphe 2 alinéa 2 du projet de loi sous avis transpose en droit luxembourgeois la définition de la carte européenne d'arme à feu. La Chambre de Commerce observe que le projet de loi sous avis prévoit que ladite carte doit contenir les mentions prévues à l'annexe II de la Directive 91/477/CEE telle que modifiée.

L'article 40 paragraphe 3 du projet de loi sous avis prévoit qu'un règlement grand-ducal précisera les mentions susmentionnés. Etant donné qu'aucun projet de règlement grand-ducal n'ait été présenté ensemble avec le projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce demande, dans un souci de sécurité juridique, soit, de transposer l'annexe II de la Directive 91/477/CEE telle que modifiée en tant qu'annexe du projet de loi sous avis, soit, d'élaborer le plus rapidement possible dudit projet de règlement grand-ducal.

Concernant l'article 57

L'article 57 du projet de loi sous avis prévoit les dispositions pénales.

La Chambre de Commerce note que les auteurs du projet de loi sous avis procèdent à une augmentation considérable des sanctions pénales. En effet, les peines d'emprisonnement/de réclusion ont doublé, allant jusqu'à 10 ans de réclusion.

Si la Chambre de Commerce comprend la nécessité de punir les comportements illégaux en matière d'armes et munitions, elle s'interroge toutefois quant à savoir si ces sanctions pénales, particulièrement sévères à ces yeux, peuvent être considérées comme étant proportionnées.

Concernant les articles 60 et 61

Les articles 60 et 61 du projet de loi sous avis déterminent les plafonds des taxes à percevoir lors de la présentation des demandes en obtention (i) d'autorisations des particuliers et (ii) de l'agrément d'armurier ou de son renouvellement.

La Chambre de Commerce constate que certains plafonds de ces taxes, dont le montant exact est à fixer par un règlement grand-ducal qui n'a malheureusement pas été présenté ensemble avec le projet de loi sous avis, ont triplé par rapport à la législation actuellement en vigueur.

Si la Chambre de Commerce comprend que la gestion d'autorisations et d'agréments puisse engendrer des frais et coûts additionnels, elle se demande néanmoins si ces frais et coûts justifient une telle augmentation des plafonds de taxes et regrette de ne pas pouvoir commenter les montants exacts des taxes non fixés à ce jour.

Concernant l'article 63

L'article 63 du projet de loi sous avis contient les dispositions exécutoires. Il semblerait que cet article vise à procéder à une transposition dynamique des actes délégués et des actes d'exécution adoptés sur base de la Directive 91/477/CEE telle que modifiée par la Commission européenne.

Si la Chambre de Commerce salue la volonté de simplification administrative souhaitée par les auteurs du projet de loi sous avis, elle se pose néanmoins la question de savoir si cette façon de procéder constitue une transposition conforme à la loi.

Si les actes délégués/d'exécution à venir prennent la forme de directives déléguées/d'exécution, il s'impose soit de les transposer en droit national et de procéder de manière formelle à la modification de la future loi, comme le relève le commentaire de l'article, soit de prévoir dans cette loi une disposition permettant de procéder de manière dynamique à la transposition des directives déléguées³.

Si l'idée des auteurs du projet de loi sous avis est de procéder à la transposition dynamique des directives déléguées/d'exécution, il convient de préciser que le recours à cette technique se limite à des dispositions ponctuelles, d'ordre technique et des annexes ou parties d'annexes appelées à être modifiées par la voie d'actes délégués de la Commission européenne⁴.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si tout acte délégué et/ou acte d'exécution adopté sur la base de la Directive 91/477/CEE telle que modifiée par la Commission de l'Union européenne pourrait être préalablement considéré comme étant ponctuel ou d'ordre technique.

Si tel devrait être le cas, il convient de déterminer la date d'entrée en vigueur en droit national des directives modificatives à venir tout comme le moyen adéquat à l'adresse des particuliers pour les avertir de l'existence de toute nouvelle directive modificative afin de leur permettre de connaître leur droits et obligations en toute transparence. Aussi, comme l'a précisé à plusieurs reprises le Conseil d'Etat⁵, il est nécessaire, dans un souci de transparence, de prévoir une publication d'un avis afférant au Journal officiel.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres observations à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous rubrique, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

3 Avis du Conseil d'Etat du 12 juin 2018 relatif au projet de loi a) fixant les prescriptions techniques des bateaux de navigation intérieure ; et b) modifiant la loi du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation. page 2.

4 Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Marc Besch, p. 214.

5 Avis du Conseil d'Etat du 14 mai 2013 concernant le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets.

