



Rapport explicatif de la Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers

Strasbourg, 28.VI.1978

I. La Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC), a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 28 juin 1978.

II. Le texte du rapport explicatif préparé par le comité d'experts et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, tel qu'amendé et complété par le CO, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. Le 6 octobre 1971, dix membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont déposé une proposition de recommandation relative à la lutte contre la violence criminelle (Doc. 3031) demandant au Comité des Ministres d'étudier la question de savoir si la lutte contre la violence criminelle ne pourrait être facilitée par une convention européenne qui permettrait une harmonisation des législations sur les armes à feu. Les parlementaires ont constaté que l'accroissement de la criminalité dans presque tous les Etats membres, du Conseil de l'Europe, et tout particulièrement le nombre des actes de violence avaient fait naître de sérieuses inquiétudes dans le public.

Ils ont estimé que les délits commis avec une arme à feu présentaient des dangers particulièrement graves pour la sécurité et l'ordre public.

Ils ont en outre fait remarquer que les conditions dans lesquelles il était possible d'acquérir des armes à feu différaient considérablement selon les Etats membres et notamment que dans certains Etats l'acquisition légale d'armes à feu était relativement difficile pour les nationaux, mais non pour les étrangers, s'ils s'engageaient à exporter ces armes sans délai. Leur proposition a été transmise à la commission des questions juridiques de l'Assemblée qui a désigné comme rapporteur M. H. Sieglerschmidt (République Fédérale d'Allemagne).

2. En janvier 1972, ce dernier a soumis à l'Assemblée un rapport et un projet de recommandation (Doc. 3077) dans lequel il a formulé des observations de caractère général sur la violence afin de situer la question des armes à feu dans son contexte juridique et sociologique. Ce rapport contient notamment des statistiques mettant en évidence l'augmentation dans certains Etats membres du nombre des actes de violence criminelle au cours des dernières décennies et le rapporteur cite à titre d'exemple le fait qu'en République Fédérale d'Allemagne le nombre de crimes commis avec l'emploi d'armes à feu a à peu près décuplé de 1962 à 1971. Après avoir exposé les grandes lignes de la législation des Etats membres en la matière, le rapporteur insiste sur l'importance, voire la nécessité, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe d'associer leurs efforts pour contrôler l'achat et la détention d'armes à feu par des particuliers et de réprimer le commerce international des

armes à feu. La législation actuellement en vigueur dans certains Etats membres, en vertu de laquelle il est possible d'acheter des armes sans contrôle suffisant et sans restriction à condition qu'elles soient exportées, devrait être reconsidérée. De l'avis du rapporteur cette législation ne reflète pas «l'esprit européen». Elle peut même avoir l'effet contraire, puisque l'arme à feu exportée «légalement» peut être réimportée illégalement immédiatement après. C'est pourquoi il a proposé que, en premier lieu, les Etats membres du Conseil de l'Europe prennent des mesures pour contrôler la vente d'armes à des non-résidents et qu'ils fassent en sorte que l'exportation d'armes à feu soit soumise à l'approbation de l'Etat importateur. En outre, le rapporteur soulignait la nécessité d'assurer un meilleur contrôle de la vente et de la détention d'armes à feu dans certains Etats membres, ainsi que celle d'harmoniser en Europe les dispositions juridiques à ce sujet, étant donné que les différences entre celles-ci, notamment la possibilité d'obtenir des armes à feu plus facilement dans un pays que dans l'autre, donnent lieu à un trafic illégal de ces armes entre les Etats membres.

3. L'Assemblée parlementaire au cours de la troisième partie de la 23e Session ordinaire en janvier 1972 a adopté la Recommandation 655 (1972) relative au contrôle de la vente et de la détention d'armes à feu en vue de la lutte contre la violence, dont le dispositif est formulé comme suit :

"Recommande au Comité des Ministres d'agir d'urgence en vue de diminuer le nombre des actes de violence criminelle et d'accroître l'efficacité du contrôle sur les armes à feu dans les Etats membres par les moyens suivants :

a. examiner la possibilité d'élaborer des accords européens harmonisant les réglementations sur les armes à feu ; et, en attendant la réalisation de cette harmonisation des législations sur l'acquisition et la possession des armes à feu en vigueur sur les territoires des Etats membres,

b. mettre au point une réglementation efficace régissant l'exportation de ces armes et empêchant ainsi leur importation et leur utilisation illégales sur le territoire d'autres Etats membres.»

4. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ayant pris connaissance de cette recommandation, a répondu à l'Assemblée dans les termes suivants :

«Le Comité des Ministres a examiné avec un vif intérêt la Recommandation 655 relative au contrôle de la vente et de la détention d'armes à feu en vue de la lutte contre la violence. L'Assemblée a soulevé dans cette recommandation un problème important et d'intérêt général qui mérite d'être étudié dans le cadre du Conseil de l'Europe. C'est pour cette raison que le Comité des Ministres a chargé le CEPC d'examiner la Recommandation 655 à la lumière des remarques qui ont été formulées au sein du Comité des Ministres et dans l'espoir qu'un consensus s'y dégagera, permettant d'aboutir à des résultats concrets le plus rapidement possible. C'est dans cette perspective que cette question a été retenue dans le projet de Programme de travail intergouvernemental 1973-1974.»

5. Le CEPC, au cours de sa 22e Session plénière (mai 1973), a décidé de créer un Sous-comité No. XXXV, le bureau lui ayant auparavant fixé le mandat suivant :

– étudier et élaborer des réglementations efficaces concernant les importations et les exportations d'armes à feu ;

– étudier l'opportunité et la possibilité du renforcement des réglementations nationales relatives à la détention des armes à feu ;

- étudier des mesures de lutte contre la détention illégale d'armes à feu et notamment élaborer des rapports sur les mesures pouvant être utilement adoptées dans les Etats membres pour empêcher la fabrication et la vente illégale d'armes à feu et pour diminuer la fréquence des vols d'armes à feu, et
- examiner l'utilité que présenterait, sur le plan de la lutte contre la violence, une harmonisation dans les Etats membres, des réglementations relatives à la vente, à la détention, au port et à l'utilisation des armes à feu et, le cas échéant, les possibilités de réaliser cette harmonisation.

La présidence du sous-comité a été confiée à M. Frixos Michaelides (Chypre). Le sous-comité a bénéficié du concours d'un représentant de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) qui a fourni des renseignements très détaillés surtout d'ordre juridique relatifs au régime de l'importation et de l'exportation d'armes à feu courtes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le secrétariat a été assuré par la Division des problèmes criminels de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

6. Le sous-comité s'est réuni en composition restreinte (neuf Etats membres y étant représentés):

- a. du 29 au 31 octobre 1973
- b. du 8 au 10 avril 1974 ;
- c. du 21 au 23 octobre 1974
- d. du 3 au 6 mars 1975 ;
- e. du 13 au 16 octobre 1975

et en composition élargie (les dix-neuf Etats membres étant invités à y participer) :

- f. du 8 au 11 novembre 1976
- g. du 21 au 24 mars 1977.

Au cours de ces réunions, le sous-comité en exécution de la première partie de son mandat a mené à bonne fin l'élaboration des textes d'un projet de convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers et d'un rapport explicatif.

7. Entre-temps le CEPC, lors de sa 25e Session plénière (mai 1976), ayant entendu un rapport oral présenté par M. Michaelides, a procédé à un échange de vues sur l'avant-projet de convention préparé par le sous-comité en composition restreinte. Au cours de ce débat, les délégations des Etats membres ainsi que le représentant de l'Assemblée parlementaire se sont déclarés très favorables audit avant-projet. En vue d'accélérer l'adoption de la Convention et son ouverture à la signature des Etats membres, le CEPC a chargé son bureau de l'examiner dans les délais les plus courts après la dernière réunion du sous-comité élargi et de la transmettre au Comité des Ministres.

8. A sa réunion du 23 mai 1977, le bureau du CDPC a examiné le projet de Convention et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.

9. Le Comité des Ministres a décidé de demander à l'Assemblée parlementaire de lui faire connaître son avis sur le projet de Convention. La question a été soumise à la commission des questions juridiques de l'Assemblée et M. Grieve (Royaume-Uni) a été nommé rapporteur.

Dans son Avis No. 87 (1978), l'Assemblée parlementaire,

«Rappelant l'importance qu'elle attache au contrôle de la vente et de la détention d'armes à feu en vue de la lutte contre la violence ;

Considérant que le projet de Convention contribuera à la lutte contre le terrorisme et d'autres crimes violents ;

Soulignant avec le Comité des Ministres l'urgence et l'importance de ce texte,

(S'est félicitée) du projet de Convention, et (en a approuvé) l'ensemble des principes et des dispositions ;

(A recommandé) au Comité des Ministres d'ouvrir prochainement le projet de Convention à la signature et à la ratification des Etats membres ;»...

10. En mars 1978, le Comité des Ministres a convenu d'ouvrir la Convention à la signature et d'autoriser la publication du rapport explicatif.

Considérations générales

11. Pour élaborer le projet de Convention, les experts se sont inspirés du texte de la Convention Benelux en matière d'armes et de munitions signée à Bruxelles le 9 décembre 1970. Ils ont également pris note du fait que, à la date de leur dernière réunion, cette Convention n'était pas encore entrée en vigueur.

La Convention Benelux est due au fait que la suppression des contrôles aux frontières entre les trois Etats signifierait dans la pratique que le contrôle des armes à feu serait réduit au plus petit dénominateur commun des contrôles en vigueur dans ces Etats. En conséquence, un système a été élaboré qui une fois entré en vigueur permettrait, par l'harmonisation des législations, de maintenir des contrôles à un niveau satisfaisant dans les trois Etats, sans qu'il soit porté préjudice au commerce avec des pays tiers.

La Convention Benelux n'est pas applicable aux transactions étatiques portant sur des armes, ni aux armes utilisées par l'armée, la police, etc. Chacune des Parties Contractantes peut aussi prévoir des dérogations :

- a. sous réserve de garanties, pour les armes qui constituent des antiquités ou qui font partie d'une collection ou pour les armes destinées à des fins scientifiques ou éducatives
- b. en cas de guerre.

Il n'est pas possible de formuler des réserves à la Convention Benelux.

Les Parties Contractantes s'engagent :

- a. à se prêter mutuellement assistance dans la surveillance des stocks et dans la répression des trafics illicites d'armes ;
- b. à adapter leur législation aux dispositions exposées ci-dessous. Chacune des Parties Contractantes reste libre :
 - i. d'élaborer des règlements détaillés à condition que cette réglementation soit compatible avec la Convention ;
 - ii. de fixer ses propres sanctions pour violation de la Convention ou d'autres règles.

Les armes (ce terme englobe les pièces et les munitions ainsi que certains engins qui ne sont pas des armes à feu au sens strict) doivent d'après la Convention Benelux être classées en trois catégories :

I. armes particulièrement dangereuses, telles que les armes pliantes et les armes camouflées, les armes blanches, etc.;

II. armes ne figurant pas dans la catégorie 1 et susceptibles d'être utilisées par des particuliers, telles que pistolets, revolvers, fusils, carabines, couteaux de chasse, matraques ;

III. autres armes, telles que les armes à usage militaire.

12. Les experts du sous-comité du Conseil de l'Europe ont également pris comme point de départ le fait que les armes à feu utilisées par des criminels sont souvent obtenues à l'étranger. Ce trafic est facilité par deux facteurs : l'abolition progressive du contrôle aux frontières des Etats membres et la différence dans les règles nationales relatives à l'acquisition d'armes à feu. Il est évident que l'absence des contrôles aux frontières entraînerait automatiquement une sorte d'harmonisation de fait en ce qui concerne les possibilités d'acquérir des armes à feu et des munitions. Ce serait une harmonisation vers le bas, c'est-à-dire que la situation de fait s'adapterait aux règles les moins sévères en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Pareille situation n'est pas souhaitable et serait d'ailleurs contraire, notamment eu égard aux expériences américaines, à la nécessité croissante de lutter contre la violence criminelle en soumettant la détention et le port d'armes à des règles sévères et le commerce des armes à un contrôle aussi efficace que possible tel que cette nécessité a été reconnue par la quasi-totalité des gouvernements des Etats membres ainsi que par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Le mandat du sous-comité ainsi qu'il avait été défini par le CEPC comportait l'examen de «l'utilité que présenterait, sur le plan de la lutte contre la violence, une harmonisation dans les Etats membres, des réglementations relatives à la vente, à la détention, au port et à l'utilisation des armes à feu et, le cas échéant, les possibilités de réaliser cette harmonisation».

Il est vrai que l'harmonisation des législations en la matière paraît être la solution tout indiquée. Lorsque les règles concernant le port, la détention et le commerce des armes seront les mêmes dans tous les Etats membres, les contrôles aux frontières ne seront plus nécessaires et leur suppression n'aura plus les mêmes conséquences pour l'efficacité de la lutte contre la criminalité violente.

Il a toutefois semblé plus réaliste de supposer une telle harmonisation difficile, à brève échéance. D'ailleurs le fait de ratifier la Convention n'équivaut nullement de la part des Etats Contractants à un engagement d'adapter à un stade ultérieur leur législation à un modèle commun. Il y avait donc lieu dans l'intérêt de la prévention du crime, d'instituer dès le départ un système de contrôle des transactions internationales portant sur des armes à feu et effectuées par des particuliers. Cependant, un système de ce genre ne doit ni gêner ni fausser les échanges commerciaux légitimes, ni entraîner l'institution de contrôles impraticables aux frontières.

13. La Convention a été conçue de telle sorte qu'elle s'applique notamment à tous les cas où une arme à feu (telle qu'elle est définie à l'annexe I) se trouvant sur le territoire d'une Partie Contractante est vendue, transférée ou cédée à quelque titre que ce soit à une personne résidant sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

Le sous-comité a examiné les méthodes de contrôle possibles suivantes :

- a. obligation pour l'Etat sur le territoire duquel l'arme à feu se trouvait à l'origine de notifier la transaction à l'Etat sur le territoire duquel réside l'acquéreur ou le cessionnaire («système de la notification»);
- b. obligation pour l'Etat sur le territoire duquel l'arme à feu se trouvait à l'origine de soumettre la transaction à une autorisation, et de ne donner l'autorisation que lorsque la transaction a été autorisée par l'Etat où réside l'acquéreur ou le cessionnaire (si elle est soumise à autorisation dans cet Etat) («système de la double autorisation»).

Les experts ont estimé que cette dernière méthode permettrait un contrôle beaucoup plus efficace, notamment parce qu'elle serait appliquée préalablement à la transaction. Cependant, ils ont été d'avis que, pour des raisons économiques et administratives, une méthode de ce genre ne pourrait être pour l'instant rendue obligatoire pour tous les Etats contractants et qu'une formule souple était considérée comme étant plus appropriée.

Ils ont aussi noté que les législations nationales sur l'autorisation et l'enregistrement des transactions portant sur des armes à feu varient en ce qui concerne les catégories d'armes sur lesquelles elles portent. Ainsi la réglementation est beaucoup plus stricte aux Pays-Bas et en République Fédérale d'Allemagne qu'en Belgique et en France en ce qui concerne les armes de sport et de chasse. Par conséquent, la Convention est conçue de telle manière que, pour ce qui est des armes à feu moins dangereuses, une Partie Contractante peut la mettre en oeuvre par étapes.

Compte tenu des options prévues à l'annexe II, les engagements des Parties Contractantes en vertu de la Convention peuvent consister à:

- a. appliquer le système de la notification pour les armes à feu les plus dangereuses (point I. a à h de l'annexe I), ou
- b. à appliquer le système de la notification non seulement pour les armes à feu les plus dangereuses mais aussi pour tout ou partie des autres articles énumérés à l'annexe I, ou
- c. à appliquer les systèmes de la notification et de la double autorisation pour les armes à feu les plus dangereuses, ou
- d. à appliquer les systèmes de la notification et de la double autorisation pour les armes à feu les plus dangereuses ainsi que le système de la notification pour tout ou partie des autres articles énumérés à l'annexe I, ou
- e. à appliquer les systèmes de la notification et de la double autorisation pour les armes à feu les plus dangereuses ainsi que le système de la double autorisation pour tout ou partie des autres articles énumérés à l'annexe I, ou
- f. à appliquer les systèmes de la notification et de la double autorisation non seulement pour les armes à feu les plus dangereuses mais aussi pour tout ou partie des autres articles énumérés à l'annexe I.

14. Les experts ont estimé que les contrôles auxquels sont actuellement soumis les armuriers sont tels que les transactions auxquelles ils participent méritent sans doute un traitement spécial. En conséquence, l'annexe II autorise un Etat qui choisit d'appliquer le système de la double autorisation à exclure ce genre de transaction du champ d'application dudit système. Elles continueraient cependant à être soumises au système de la notification, tout au moins en ce qui concerne les armes les plus dangereuses.

Le désir de ne pas fausser les échanges commerciaux légitimes tout en maintenant le contrôle du commerce sur le plan national est à la base de l'article 10. Cet article vise à garantir que l'Etat où se trouve l'arme à feu n'autorise pas une transaction à laquelle participe un non-résident à des conditions moins rigoureuses que celles qui sont applicables à une transaction purement nationale si ce non-résident prend possession de l'arme immédiatement. Toutefois, si l'arme est immédiatement exportée le contrôle se borne à vérifier que l'Etat où réside l'acheteur a autorisé la transaction.

15. La Convention prévoit seulement des normes, mais non des sanctions. Les sanctions pénales indispensables devront être insérées dans les législations nationales.

16. Les experts ont reconnu qu'en dehors des systèmes de notification et de double autorisation une assistance mutuelle entre les autorités administratives des Parties Contractantes, y compris les autorités de police, est nécessaire afin de pouvoir lutter efficacement contre le trafic et le transfert illicites d'armes à feu sur le plan international. La Convention a donc prévu, dans son article 2, une disposition de fond à cet égard, sans régler les détails de cette assistance et la procédure applicable. Pour autant qu'il s'agit d'une assistance visant la répression et la détection d'infractions pénales de droit commun, l'application de cet article relève du système de coopération policière internationale mis en place au sein de l'OIPC (Interpol); en règle générale, ceci est également le cas en ce qui concerne la prévention d'infractions pénales en la matière. Pour autant que cette assistance n'est pas du domaine de l'OIPC (Interpol), d'autres dispositions pourront s'appliquer ; dans ce contexte il y a lieu de mentionner la Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 mars 1978 (Série des traités européens, No. 100).

17. L'annexe I énumère les catégories d'armes et de munitions auxquelles la Convention s'applique. La liste contenue dans la partie A indique en ordre décroissant de a jusqu'à n la «dangerosité» des différentes armes. Il ressort clairement de l'annexe que la Convention s'applique également aux éléments composant l'arme et à certains accessoires aux armes contrôlées. La partie B définit certaines notions relatives aux armes à feu.

Il convient de noter que le CEPC est habilité, en vertu de l'article 17.2 de la Convention, à faire des propositions visant à compléter la liste d'armes établie par l'annexe I. Ceci pourrait avoir de l'importance s'il s'avérait que certaines armes ont été omises ou si de nouvelles armes, encore inconnues à ce jour, étaient introduites. Il importe, en effet, que le contrôle des armes à feu et la coopération entre les Parties Contractantes s'adaptent facilement et de manière souple à l'évolution de la technique des armes et de la criminalité violente.

18. L'annexe II stipule limitativement les réserves que peuvent faire les Parties Contractantes. La conséquence en est que le système de la notification est obligatoire pour les objets couverts par les alinéas a à h du paragraphe 1 de l'annexe I et facultatif pour les autres articles énumérés dans cette annexe. Le système de double autorisation reste facultatif, même pour les armes les plus dangereuses (cf. paragraphe 13 ci-dessus).

Commentaires relatifs aux articles de la Convention

Les différents articles de la Convention appellent les observations suivantes.

CHAPITRE I

Article 1

Cet article concerne les définitions des termes suivants :

1. «arme à feu»,
2. «personne»,
3. «armurier»,
4. «résident».

1. Etant donné la difficulté de donner une définition au terme «arme à feu», les experts ont choisi de ne pas alourdir le texte de la Convention par une définition analytique mais de formuler dans l'annexe I le sens que ce terme doit avoir pour les besoins de la Convention. Il convient donc pour l'exposé détaillé de ce terme de se reporter au commentaire de l'annexe I ci-après.

2. La lettre b stipule que la Convention s'applique aussi aux personnes morales ayant leur établissement (siège ou succursale) sur le territoire d'un Etat contractant. Ainsi toutes les transactions entre des particuliers, entre des sociétés commerciales qu'elles soient nationales ou multinationales, entre des particuliers et de telles sociétés sont couvertes par les dispositions de la Convention. La raison en est que les sociétés exercent leurs activités sur une échelle beaucoup plus grande que les particuliers et de ce fait la Convention perdrait de son importance si les sociétés en étaient exclues. La seule exception à cette règle figure à l'article 4 et concerne les transactions dont les parties sont des individus ou des sociétés agissant pour le compte d'un Etat.

3. La Convention spécifie que le terme «armurier» désigne toute personne qui est professionnellement engagée dans des transactions concernant les armes à feu y compris les fabricants d'armes.

Il convient de mentionner que le terme «armurier» a été utilisé uniquement dans l'annexe II. d afin d'exclure l'application du système de double autorisation aux armuriers. Il s'ensuit que ce terme ne s'applique pas aux personnes qui vendent, achètent, etc., de telles armes occasionnellement.

4. La Convention renvoie pour la définition du terme «résident» à la Résolution (72) 1 sur l'unification des concepts juridiques de «domicile» et de «résidence» adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 18 janvier 1972. L'article 9 en annexe à cette résolution prévoit que:

«Pour déterminer si une résidence est habituelle il sera tenu compte de la durée et de la continuité de la résidence ainsi que d'autres faits de nature personnelle ou professionnelle que révèlent des liens durable entre une personne et sa résidence.»

Traditionnellement le concept de «résidence» était opposé à celui du «domicile».

Aussi bien dans certaines législations nationales que pour la rédaction des conventions internationales, la tendance s'est orientée ces derniers temps vers l'abandon de la notion de domicile au profit de celle de résidence. La Convention reflète cette tendance.

La résidence sert surtout pour déterminer le rattachement territorial d'une personne. Souvent employé dans ce sens en droit international privé (y compris les règles sur la compétence internationale), le concept sert aussi pour, en droit interne, la compétence des tribunaux et des autorités administratives, en l'espèce pour déterminer les autorités compétentes pour la délivrance d'un permis d'acquisition ou de port d'armes.

En choisissant le concept de «résidence» on a voulu donner la préférence à une notion qui serait plus étroitement fondée sur des faits et qui, bien que laissant une certaine marge d'appréciation, ne soit pas figée par une définition rigide. En effet, si l'on veut garder un instrument souple et maniable – et une convention dans une matière controversée et difficile doit nécessairement répondre à ces exigences &"150; il semble préférable de ne pas définir la résidence en termes juridiques, mais de laisser à celle-ci, dans toute la mesure du possible, son caractère de fait. La Résolution (72) 1 en tient compte.

Le concept de résidence dépend de la considération de faits objectifs. En général, on accorde peu d'importance aux intentions de la personne considérée, pas plus qu'aux signes extérieurs de ces intentions.

La résidence est quelque chose de plus que la simple présence dans un lieu, c'est-à-dire le séjour. Le concept attache de l'importance à la durée sans spécifier le laps de temps après lequel un séjour se transforme en résidence.

Une résidence peut être «simple» ou «habituelle». Pour les besoins de la Convention, c'est-à-dire pour la détermination des autorités qui doivent être informées des transactions relatives aux armes à feu ou qui doivent être compétentes pour donner les autorisations requises pour de telles transactions, les experts ont choisi la notion de «résidence habituelle».

La ligne de démarcation entre la résidence (simple) et la résidence habituelle, terme souvent utilisé aussi bien dans les lois nationales que dans les instruments internationaux et utilisé dans la Convention, est plutôt vague. Il s'agit non pas de critères différents, mais seulement d'une appréciation différente des faits. Certains facteurs sont considérés comme plus importants pour la résidence habituelle qu'ils ne le sont pour la résidence simple: l'établissement du ménage ou l'exercice de la profession au lieu de la résidence. De ce fait, l'adjectif «habituel» doit être compris littéralement, c'est-à-dire dans le sens d'une plus grande stabilité du lien de rattachement territorial. Cette stabilité peut se traduire soit par la durée, soit par le lien particulièrement étroit entre la personne et le lieu.

La nationalité de la personne recevant l'arme est sans importance dans ce contexte. La Convention s'applique ainsi, par exemple, à une transaction par laquelle un ressortissant allemand, résidant aux Pays-Bas, achète une arme en République Fédérale d'Allemagne, mais elle ne s'applique pas s'il l'achète aux Pays-Bas. Dans ce dernier cas, la Convention n'impose pas une obligation pour les Pays-Bas d'en informer la République Fédérale d'Allemagne (en cas de notification) ou d'exiger une autorisation allemande (en cas de double autorisation). Si le ressortissant allemand résidant aux Pays-Bas achète une arme en Belgique, la Convention impose une obligation pour les autorités belges vis-à-vis des autorités néerlandaises, mais non pas vis-à-vis des autorités allemandes.

La Convention ne s'applique pas en principe aux transactions auxquelles est partie une personne qui réside sur le territoire d'un Etat non membre du Conseil de l'Europe ou d'un Etat membre qui n'est pas Partie Contractante à la Convention.

Une personne morale est considérée comme résidente au lieu où elle a un établissement.

Article 2

La Convention n'entend pas régler en détail l'aide administrative que les Etats contractants entendent s'accorder mutuellement. Elle en fait que poser le principe général dont la mise en application relève de la loi nationale ou aux instruments internationaux, tel que celui élaboré au sein du Conseil de l'Europe en matière d'entraide administrative internationale (voir paragraphe 16 ci-dessus).

La Convention ne vise pas l'entraide entre les autorités judiciaires mais il va sans dire que les conventions en vigueur sur l'entraide judiciaire en matière pénale, telles que la Convention européenne du 20 avril 1959 (Série des traités européens, No. 30) restent applicables dans la mesure où l'application de la présente Convention entraîne des procédures judiciaires.

Article 3

Il est bien entendu que la Convention ne vise pas à introduire une réglementation complète relative aux armes à feu. Grand nombre de questions de détail en sont exclues, pour lesquelles les législations nationales restent en vigueur.

La Convention spécifie néanmoins que de telles lois et réglementations doivent être compatibles avec les dispositions de la Convention. En signant et ratifiant cet instrument les Etats acceptent en effet l'obligation d'examiner et, le cas échéant, pour le cas où l'intervention du législateur est requise, d'amender leur législation afin d'aligner le droit national sur le droit créé par la Convention.

Article 4

La Convention dispose que les mécanismes qu'elle prévoit ne devraient pas s'appliquer aux transactions dans lesquelles toutes les parties sont des Etats ou agissent pour le compte d'Etats. Ce dernier membre de phrase vise la situation où le commerce international s'effectue par l'intermédiaire des sociétés ou des particuliers qui ont été chargés par les gouvernements d'acheter à l'étranger des armes pour des besoins officiels, par exemple des besoins militaires, paramilitaires ou de la police. La raison en est que les Etats devraient être parfaitement au courant de la transaction et que le déclenchement du mécanisme de la Convention serait superflu.

CHAPITRES II ET III

L'objectif final de la Convention est d'empêcher le trafic illicite des armes à feu et des munitions. Le but immédiat est d'empêcher l'acquisition des armes à feu et des munitions dans un Etat contractant par une personne résidant dans un autre Etat contractant, alors qu'elle ne pourrait d'après sa législation les acquérir dans ce dernier pays. Dans cette perspective, la Convention prévoit, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, deux systèmes : la notification et la double autorisation. En bref, le système de double autorisation entraîne pour les autorités compétentes et préalablement à la transaction la vérification des autorisations délivrées à l'étranger ; dans le système de notification ces autorités sont obligées d'informer l'Etat dans lequel réside l'acquéreur, de chaque transaction effectuée.

Les règles relatives à la notification font l'objet des articles 5 à 9, celles de double autorisation figurent aux articles 10 et 11.

Les chapitres II et III s'appliquent également si le contrat de la transaction a été conclu ailleurs que dans l'Etat dans lequel se trouve l'arme à feu et si la livraison a eu lieu ailleurs. Le point important est l'endroit où se trouve l'arme faisant l'objet d'une transaction.

Article 5

Paragraphe 1

Cet article oblige un Etat contractant sur le territoire duquel une arme est vendue, transférée ou cédée à quelque titre que ce soit à le notifier à l'Etat contractant où l'acquéreur à sa résidence habituelle. Cet article présuppose donc un changement de possession. L'arme n'est plus détenue par la même personne après la transaction en question.

L'expression «personne» se comprend dans le sens que lui donne l'article 1. b. En pratique le système fonctionne comme suit : une personne résidant en Belgique, qui cède une arme couverte par la Convention à une personne résidant en République Fédérale d'Allemagne, doit informer les autorités belges en indiquant toutes les données de la transaction afin que celles-ci puissent en donner notification aux autorités allemandes. Ni le cédant, ni les autorités belges ne doivent vérifier si la transaction est autorisée par les autorités allemandes.

En ce qui concerne les prêts, il convient de relever que plusieurs experts ont estimé inopportun d'inclure le prêt d'armes à feu entre particuliers dans le champ d'application de la Convention. Certains d'entre eux ont fait remarquer que leur législation nationale ne contient pas la moindre réglementation du prêt d'armes qui, par ailleurs, sont souvent en vente libre (par exemple les armes de chasse), d'autres ont craint les difficultés qui ne manqueront pas de surgir lors de l'application pratique du contrôle prévu. En conséquence, ils ont suggéré trois possibilités

- dispenser de toute notification en cas de prêt de courte durée (deux ou quatre semaines, par exemple)
- préciser que la notion de «cession» n'englobe pas le prêt proprement dit,
- aménager à l'annexe II, paragraphe a, la possibilité pour les Etats de formuler une réserve quant à la notification du prêt.

D'un autre côté, plusieurs experts ont rappelé que, du point de vue de la sécurité et de la prévention de la violence, le prêt d'armes à feu ne diffère en rien de la vente ou du transfert.

Face à cet argument, il a été décidé à la majorité des délégations que le terme «cédé à quelque titre que ce soit» doit englober les prêts.

Le système de la notification s'applique à toutes les armes à feu définies à l'annexe I. Chaque Etat ratifiant la Convention doit donc avoir une législation lui permettant le contrôle de toutes ces armes. Toutefois, par le jeu des réserves figurant à l'annexe II, il est possible que des armes soient soumises à un contrôle dans un Etat et non dans l'autre. Dans ce cas on peut distinguer deux situations:

- si les armes à feu sont soumises à un contrôle dans le «pays de résidence» de l'acheteur mais non dans le pays de la transaction, aucune procédure efficace n'est possible puisque le vendeur ne connaît pas le lieu de résidence de l'acheteur, peut-être même pas l'identité de celui-ci;
- si l'arme à feu est soumise à un contrôle dans l'Etat de la transaction mais non dans le «pays de résidence» de l'acheteur, la procédure de la Convention demeure applicable mais présente moins d'intérêt pour le pays de résidence.

Paragraphe 2

Les Etats contractants s'engagent à édicter les dispositions législatives ou réglementaires nécessaires pour satisfaire à l'obligation énoncée au paragraphe 1. Ils doivent ainsi prévoir pour les armuriers et les personnes cédant une arme, l'obligation de fournir à une autorité dont la désignation est laissée aux soins de chaque Partie Contractante- notamment les renseignements suivants:

- l'identité de la personne cédant l'arme;
- l'identité de la personne recevant l'arme, l'adresse à l'étranger de cette personne;
- le numéro de son passeport ou de sa carte d'identité, le type, la marque, les caractéristiques de l'arme en question ainsi que son numéro (par exemple Pistolet Walter P 38, 9 mm, numéro, etc.).

Ces renseignements doivent en vertu de l'article 8, paragraphe 2, être communiqués à l'Etat contractant où réside la personne recevant l'arme.

Article 6

Cet article prévoit que le système de notification doit s'appliquer également aux mouvements d'armes à feu sans changement de propriétaire ou de détenteur dans le but de permettre aux Etats d'avoir une idée plus précise des mouvements d'armes sur les territoires respectifs. Il vise surtout la situation d'un particulier détenteur d'une arme qui déménage d'un Etat contractant dans un autre, d'un particulier acheteur qui se fait envoyer ou livrer une arme dans un autre pays et d'une personne morale qui transfère son stock commercialisable d'un pays à un autre en vue de l'y écouler. Les transferts à très courte durée jusqu'à trois mois suivis d'un retour dans le pays d'origine ne tombent pas sous le coup de l'article 6, mais sont couverts par l'article 7 (voir ci-après).

Article 7

Cet article vise le transit d'une arme à feu. La Convention n'impose aux Parties Contractantes aucune obligation de notifier le transit à l'Etat ou aux Etats à travers le territoire desquels l'arme transite. L'article laisse à cet Etat toute discrétion pour apprécier la nécessité de déclencher le système d'alerte. La notification a lieu seulement quand l'Etat de provenance le juge opportun ou nécessaire. La raison en est que les experts n'ont pas voulu alourdir le système de notification ou imposer des obligations qui dans la grande majorité des cas de transit ne se justifient guère ; on a mentionné, par exemple, le cas d'un ressortissant néerlandais se rendant en France pour une partie de chasse et passant avec ses armes de chasse par la Belgique. On a estimé qu'une notification aux autorités belges était superflue.

La notion de transit doit également comprendre le cas où une arme à feu est provisoirement transportée d'un Etat dans un autre Etat d'où elle retourne à très brève échéance dans le premier Etat, par exemple, dans le cas du ressortissant néerlandais se rendant pour la journée en Allemagne pour y chasser.

Article 8

Cet article impose aux Etats contractants d'effectuer les notifications aussi rapidement que possible. Il est évident que la lutte contre la violence criminelle exige que les autorités de l'Etat vers lequel les armes sont transférées soient mises au courant promptement, si des mesures de prévention (contrôle, éventuellement confiscation) doivent être prises efficacement.

Le paragraphe 2 précise les éléments de la transaction sur lesquels la notification doit porter (voir article 5.2).

Article 9

Cet article précise les règles applicables à la procédure de notification internationale instaurée par les articles précédents.

Il va de soi que la notification doit être faite ou confirmée par un moyen laissant une trace écrite.

Les notifications sont faites entre les autorités que chaque Etat désigne et dont l'identité doit être communiquée au Conseil de l'Europe pour diffusion entre les Parties Contractantes. Elles peuvent être transmises par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), qui dispose d'un réseau perfectionné de télécommunications.

Article 10

L'article 10 a trait à l'autre système de contrôle international, celui de la double autorisation.

Ce système fonctionne de la manière suivante : une personne résidant en République Fédérale d'Allemagne, désireuse d'acquérir une arme à feu aux Pays-Bas demande au préalable à cet effet (paragraphe 2) une autorisation aux autorités allemandes. La question de savoir si cette autorisation doit être accordée ou non dépend naturellement de la législation allemande en la matière. Munie de cette autorisation, la personne en question peut s'adresser aux autorités néerlandaises qui lui accordent sur la base de l'autorisation allemande une autorisation néerlandaise (paragraphe 1) qui permet le transfert de l'arme d'une personne résidant aux Pays-Bas à la personne résidant en République Fédérale d'Allemagne. Il convient de préciser que les autorités néerlandaises accorderont ou rejeteront cette deuxième autorisation en se basant sur les critères qu'elles auraient appliqués si l'autorisation avait été demandée par une personne résidant sur leur territoire et non pas par une personne résidant à l'étranger.

La double autorisation a été reconnue par la majorité des experts comme le système le plus apte à atteindre les buts de la Convention : lutter efficacement contre la criminalité violente. Néanmoins, dans la société moderne on ne peut guère ignorer l'existence d'autres considérations qui influent également sur l'évaluation des mesures à prendre, notamment les intérêts industriels et commerciaux.

De part et d'autre, il a été objecté que

- le système de la double autorisation entraverait sérieusement les échanges commerciaux;
- ce système serait peu pratique et entraînerait des frais administratifs trop élevés;
- ce système susciterait des difficultés d'ordre linguistique;
- l'application du système exposerait les gouvernements des Etats membres aux pressions politiques de certains lobbies;
- l'introduction du système se heurterait à des obstacles d'ordre constitutionnel dans un Etat membre à structure fédérale.

De l'avis de la majorité des experts, il ne faut pas surestimer ces difficultés qui bien que réelles pourront être surmontées à l'aide de ressources supplémentaires mises à la disposition des autorités compétentes.

Le paragraphe 3 essaye de donner satisfaction aux intérêts industriels et commerciaux sans nuire à l'efficacité du système de la double autorisation. Il dispose que si l'acquéreur ne prend pas possession de l'arme sur le territoire de l'Etat où la transaction a lieu, les autorités de cet Etat peuvent accorder la double autorisation plus facilement que si la personne la demandant y résidait ou que si elle prenait immédiatement possession de l'arme. La deuxième phrase du paragraphe consacre ainsi une différenciation de traitement parmi les différentes catégories de personnes désireuses d'acquérir une arme. Pour reprendre l'exemple cité plus haut, les autorités néerlandaises sont toujours tenues de veiller à l'existence en bonne et due forme de l'autorisation allemande, mais sont libres d'accorder la deuxième autorisation (néerlandaise) sans être tenues d'observer strictement les exigences de la législation néerlandaise applicable aux personnes résidant aux Pays-Bas.

Dans ce contexte, il convient de relever qu'en principe une autorisation générale sera suffisante pour les achats commerciaux, effectués par des armuriers possédant une licence générale. Le particulier aura à produire une autorisation portant sur chaque transaction individuelle.

Le paragraphe 4 présuppose la création du permis international d'acquisition et de port d'armes. Un tel permis n'est certes pas sérieusement envisagé à l'heure actuelle, mais les experts sont convaincus qu'à l'instar du permis international de conduire un véhicule à moteur, le permis d'armes sera internationalisé à plus ou moins brève échéance. Le paragraphe 4 évitera des amendements à la Convention rendus nécessaires autrement par la création d'un tel permis.

Article 11

Cet article correspond, en ce qui concerne le système de la double autorisation, à l'article 9, paragraphe 3, applicable au système de la notification.

Articles 12 à 19

Pour la plupart, les articles 12 à 19 sont fondés sur les clauses finales types des accords et des conventions approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe siégeant au niveau des Délégués au cours de sa 113^e réunion. Ils n'appellent de ce fait aucune observation particulière, à l'exception de l'article 17, paragraphe 2, dont les commentaires ont été donnés plus haut, et de l'article 18, paragraphe 1, inspiré de l'article 7 de la Convention Benelux.

ANNEXE I

Note explicative

1. Au point de vue de la violence, le danger que représentent les armes, telles qu'elles sont définies au point A de l'annexe I dépend essentiellement des facteurs suivants:

- facilité de dissimulation,
- rapidité de mise en action et cadence de tir,
- énergie cinétique communiquée au projectile conjointement avec la précision du tir.

a. Facilité de dissimulation

L'arme est d'autant plus facilement dissimulable qu'elle est courte. On peut admettre que la dissimulation devient difficile dès que la longueur de l'arme dépasse 60 centimètres.

Afin de tenir compte des modifications de longueur aisément réalisables, l'arme est dite courte lorsque :

- le canon a une longueur inférieure ou au plus égale à 30 centimètres, quelle que soit la longueur totale de l'arme ;
- sa longueur totale est de 60 centimètres au plus, quelle que soit la longueur du canon.

L'arme est dite longue lorsque - sa longueur totale est supérieure à 60 centimètres et la longueur du canon supérieure à 30 centimètres.

b. Rapidité de mise en action et cadence de tir

Ce critère permet de ranger les armes dans les catégories suivantes:

- armes automatiques,
- armes semi-automatiques,
- armes à répétition,
- armes a un coup, à un ou plusieurs canons.

c. Energie cinétique communiquée au projectile et précision du tir

L'énergie cinétique initiale, c'est-à-dire à la sortie du canon, dépend de la masse du projectile et de la vitesse qui lui a été communiquée.

L'énergie cinétique restante du projectile lors de son impact sur un objectif situé à une certaine distance dépend de l'énergie initiale et également des caractéristiques physiques du milieu dans lequel le tir est effectué, de la distance parcourue par le projectile, de la forme et du matériau constitutif dudit projectile.

Bien que ce soit l'énergie cinétique restante qui permette de juger le danger que peut représenter une arme dans des circonstances définies, il est compréhensible que pour des raisons de simplification, seule l'énergie cinétique initiale soit prise en considération.

Quant à la précision et à la justesse du tir, celles-ci dépendent des qualités balistiques de l'arme et de la munition ainsi que de la distance du tir. Elles ne peuvent pas aisément être prises en considération.

En se basant sur les facteurs ci-dessus, le comité d'experts a établi une classification des armes en les faisant entrer dans une des catégories reprises de a à n.

2. La Convention ne s'adresse qu'aux armes susceptibles d'être utilisées, telles qu'elles sont définies dans le point A de l'annexe I, à l'attaque et à la défense et à la perpétration d'un crime. Les armes qui n'ont pas cette destination ne sont pas concernées par la Convention pour autant qu'elles ne puissent pas être modifiées de manière telle qu'elles deviennent alors des armes d'attaque ou de défense.

C'est pourquoi, le comité d'experts a prévu au point A.1 les exceptions suivantes qui sont d'application lorsque la restriction exprimée ci-dessus est respectée:

- a. Les armes rendues définitivement impropres à l'usage : ce sont des armes qui ont subi des transformations telles qu'il est pratiquement impossible de les utiliser aux fins de lancer un projectile quelconque ;

Il est souhaitable qu'une autorité officielle soit chargée du contrôle individuel des armes rendues inopérantes ;

b. Les armes non soumises dans le pays de provenance à un contrôle en raison de leur faible puissance ;

c. Les armes d'alarme : ce sont des armes dans lesquelles il n'est pas possible d'utiliser une munition autre qu'une munition à blanc ;

d. Les armes de signalisation : ce sont des armes destinées à lancer un projectile pyrotechnique, inaptes au tir d'un projectile d'un autre type et dont l'énergie cinétique initiale ne dépasse pas une valeur fixée;

e. Les tue-bestiaux lorsque le marteau ne peut pas quitter l'appareil;

f. Les lance-harpons pour la chasse ou la pêche;

g. Les engins de sauvetage tels les lance-filins;

h. Les appareils à buts industriels et techniques;

i. Les armes anciennes telles que les armes longues à charger par la bouche, ou les armes courtes, à un coup et à un seul canon, à charger par la bouche.

3. Ne sont concernées dans les points A.1. f et g, que les armes destinées à l'attaque ou à la défense.

4. Le terme «munition» utilisé dans le point A.3 de l'annexe I se réfère uniquement aux munitions immédiatement utilisables et non pas aux éléments constitutifs de cette munition.

5. Les experts ne se sont pas prononcés sur les modifications techniques à faire subir aux armes pour les rendre inopérantes (annexe I.A.1.g), considérant qu'au besoin ce point pourrait être examiné en détail dans le cadre de l'article 17.1 et 2 de la Convention.

La même position a été adoptée en ce qui concerne la publication d'une liste de substances jugées non dangereuses pour la vie ou la santé des personnes (annexe I.A.1.g).

ANNEXE II

Cette annexe contient les quatre réserves dont les Etats contractants peuvent se prévaloir lorsqu'ils déposent leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, conformément à l'article 15, paragraphe 1.

Les réserves a à c permettent aux Etats d'assumer «à la carte» les obligations découlant de la Convention. Ils sont obligés, au minimum, de notifier les transactions portant sur les armes énumérées à l'annexe I, alinéas a à h. Au-delà, ils sont libres d'accepter la notification en ce qui concerne les autres armes et la double autorisation en ce qui concerne toutes les armes énumérées. Ils peuvent donc dans un premier temps aligner la Convention sur leur législation nationale existante et ultérieurement étendre leurs obligations conventionnelles à la lumière de l'évolution sociale et technologique, notamment du développement de la criminalité violente.

L'article 15, paragraphe 3, établit, en ce qui concerne les réserves, le principe de la réciprocité.

La réserve figurant sous d permet aux Etats d'établir un régime moins astreignant pour les armuriers qui font dans toutes les législations nationales l'objet de contrôles particulièrement rigoureux.