



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

15 octobre 2019

AVIS III/15/2019

relatif au 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

Par lettre du 15 mars 2019, M. Félix Braz, Vice-Premier ministre, ministre de la Justice, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet de loi sur les armes et munitions (n° 7425).

1. Les grandes lignes du projet

1. Le projet de loi a comme objet de procéder à une refonte de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions.

2. Le texte permet au Luxembourg d'appliquer diverses dispositions contenues dans plusieurs textes européens et transpose, notamment, la directive 2017/853 de l'Union européenne (UE), du 17 mai 2017, modifiant celle du 19 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Le projet gouvernemental inscrit également dans la loi un certain nombre de principes issus de la pratique administrative.

3. Dans les grandes lignes, le projet de loi prévoit des dispositions relatives :

- à une nouvelle définition et classification des armes ;
- à l'interdiction de certaines armes semi-automatiques ;
- à l'introduction de la neutralisation (mise hors service) d'armes à feu ;
- à l'exigence d'une attestation médicale ;
- à une interdiction de manipuler des armes sous l'emprise de l'alcool ;
- au renforcement de certaines dispositions pénales.

2. La position de la CSL

4. La CSL salue l'idée d'élaborer un texte visant à préciser l'encadrement de la détention et de l'utilisation des armes et munitions. Cependant, notre Chambre soulève d'importantes réserves, à l'encontre notamment des dispositions concernant les salariés et personnels des armureries, le coût des taxes à supporter par les détenteurs d'armes, le durcissement des peines et amendes, ainsi que la protection des données à caractère personnel et le respect des différentes règles inhérentes à un État de droit.

5. Par ailleurs, la CSL déplore l'absence des projets de règlements grand-ducaux ayant pour but d'exécuter la loi en projet. Notre Chambre demande que ces projets de règlements lui soient également soumis afin de pouvoir se prononcer valablement sur la portée et les effets de la loi.

2.1. Les salariés et collaborateurs des armuriers

6. Le projet de loi introduit une nouvelle disposition qui, sauf erreur, n'est prévue ni dans la loi actuelle, ni dans la législation européenne. En effet, le nouvel article 17 stipule désormais que tous les salariés et collaborateurs qui exercent leur activité professionnelle sous l'autorité, la direction et la surveillance d'un armurier doivent être agréés par le ministre ayant la Justice dans ses attributions. De ce fait, l'agrément ne peut être accordé qu'aux personnes :

- (1) âgées de 18 ans ;
- (2) qui présentent les garanties d'honorabilité nécessaires ;
- (3) auxquelles le port ou la détention d'une arme n'a pas été interdit par une décision de justice ;
- (4) qui ont produit une attestation médicale établissant que la possession d'armes et de munitions ne constitue pas un risque pour leur intégrité physique, celle d'autrui ou pour l'ordre et la sécurité publics ;
- (5) qui ont une résidence légale dans l'UE.

7. La CSL comprend et juge nécessaire l'existence de garanties de sécurité et de précaution entourant le personnel en contact avec des armes et des munitions. Toutefois, notre Chambre voudrait se voir confirmer son interprétation de l'article 17 dans le sens où seul l'agrément est transmis par le ministre compétent à l'employeur, sans que ne soient communiquées à ce dernier les informations sur les critères de l'octroi.

8. Particulièrement, la condition suivante « qui présentent les garanties d'honorabilité nécessaires » peut être prouvée par une copie du casier judiciaire. Or, la CSL en déduit que cela n'autorise pas une transmission de ce casier à l'employeur. En effet, la demande et la conservation, par l'employeur, du bulletin n° 3 ou n° 4 du casier judiciaire sont strictement encadrées par l'article 8-5 de la loi modifiée du 23 juillet 2016. Dans ce cadre, notre Chambre souhaite se voir rassurer quant à l'exactitude de son interprétation.

9. Par ailleurs, la CSL pense que l'exigence d'être âgé de 18 ans pourrait être abaissée à 16 ans, afin de permettre aux stagiaires et apprentis, qui ne sont pas encore majeurs, de travailler pour un armurier.

10. En outre, notre Chambre s'interroge sur la manière dont vont s'opérer concrètement la demande et la délivrance de l'agrément. Le texte ne précise pas si ce sont les travailleurs ou les employeurs qui doivent faire la démarche de la demande, et qui sera le récipiendaire de l'agrément.

11. De plus, comme le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2019, la CSL s'interroge sur la référence du texte aux « collaborateurs » qui ne seraient pas des salariés engagés par un contrat de travail. La question se pose de savoir quel groupe de personnes est ici visé et quelles sont les conséquences par rapport au droit du travail. À ce sujet, les Sages de la rue Sigefroi posent plusieurs interrogations : « Quel est le groupe des personnes visées ? Comment constater, en l'absence de relations juridiques clairement établies, que la personne revêt la qualité de collaborateur d'un professionnel ? Comment, et à quel titre, l'agrément peut-il être délivré à de tels collaborateurs qui ne sont pas engagés dans une relation de travail ? Comment constater, en l'absence de relations juridiques clairement établies, que la personne revêt la qualité de collaborateur d'un professionnel ? Comment, et à quel titre, l'agrément peut-il être délivré à de tels collaborateurs qui ne sont pas engagés dans une relation de travail ? »

2.2. Les taxes

12. Le projet de loi prévoit différentes taxes lors de la présentation des demandes d'autorisation prévues par le projet de loi. Les montants précis doivent être fixés par règlement grand-ducal.

13. Les taxes à percevoir concernent l'agrément des armuriers ainsi que de leurs salariés et collaborateurs, mais également la vérification et la certification de la neutralisation d'une arme à feu par la Police grand-ducale, ainsi que la certification de sa transformation.

14. En effet, le projet de loi impose une taxe pour la vérification et la certification de la neutralisation (mise hors d'usage) et la certification de la transformation (d'une catégorie à une autre) des armes, à la charge des propriétaires, dont les montants, à déterminer par règlement grand-ducal, ne pourront pas être inférieurs à 150 euros, ni supérieurs à 500 euros. Potentiellement, le coût pour le propriétaire peut donc représenter une somme de 500 euros par arme. La CSL juge ce montant trop élevé pour des particuliers. Notre Chambre répète d'ailleurs ici ses regrets sur l'absence des textes d'exécution.

15. En outre, en plus de l'argent déjà déboursé pour la transformation ou la neutralisation de l'arme elle-même, cette opération aura pour résultat de faire chuter la valeur d'un éventuel objet de collection. Ce qui va provoquer une perte financière supplémentaire pour le particulier. En conséquence, il n'est pas impossible que le collectionneur décide alors de se retourner contre l'État et demande des dommages-intérêts en guise d'indemnisation.

16. L'avis du 15 mai 2019 du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg souligne « le problème du droit de propriété et de la valeur des armes actuellement autorisées – armes semi-automatiques à chargeur de capacité élargie –, étant donné que ces armes actuellement légalement détenues deviendront invendables et perdront leur valeur dès leur interdiction ».

17. Du reste, la directive modifiée du Conseil de l'UE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, que le projet de loi est censé transposer, permet d'accorder des dérogations aux collectionneurs pour acquérir et détenir des armes à feu ou des munitions normalement prohibées.

18. Le Conseil d'État, dans son avis du 12 juillet 2018, émet d'ailleurs une opposition formelle par rapport au système prévu à l'article 6 du projet qui vise notamment l'opération de neutralisation ou de transformation d'une arme. Pour les Sages, le nouveau dispositif « se traduit par une atteinte à la propriété, au sens de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'[UE], dans la mesure où l'arme de collection neutralisée ou transformée voit sa valeur réduite ». Le Conseil d'État estime aussi que le texte du projet de loi ne rencontre pas les dispositions du Protocole traitant de la possibilité de porter atteinte à la propriété pour des raisons impératives d'ordre public ou de sécurité publique.

19. C'est pourquoi, la CSL demande l'abandon de ces taxes ou, à tout le moins, que le montant minimal et maximal des taxes ne puisse pas dépasser celui prévu par le projet de loi pour les obtentions d'autorisation ; ce qui équivaldrait à un plancher de 25 euros et un plafond de 100 euros.

2.3. Les peines et amendes

20. Pour ce qui concerne le renforcement des sanctions prévu par le projet de loi, notre Chambre se range aux avis émis en mai 2019 par les autorités judiciaires du pays : Cour supérieure de Justice, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Parquet général, Parquets des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch.

21. Comme l'énonce la Cour supérieure de Justice, notre Chambre s'interroge si la peine de réclusion prévue pour l'interdiction du transport, de la détention ou du port d'une arme prohibée n'est pas disproportionnée pour les cas où aucune autre infraction n'est venue se greffer. Il en est de même pour le minimum de l'amende fixée à 25 001 euros.

22. Pour sa part, le Parquet général suggère de ne punir les infractions à la loi sur les armes et munitions que de peines correctionnelles, comme c'est le cas en vertu de la législation actuelle. Le Parquet ajoute : « quitte à ce que pour les infractions considérées comme étant les plus graves (comme le trafic illicite d'armes à feu prohibées), le minimum de la peine d'[emprisonnement ou] le montant des amendes soient plus élevés ». « Il pourrait même être prévu des peines dépassant le maximum de 5 ans prévu pour les peines d'emprisonnement sans que l'infraction ne dégénère en crime, ainsi que cela est le cas pour certaines infractions réprimées au titre de la loi du 14 février 1973 relative à la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ».

23. Si, d'après le projet de loi, le fait de transporter, d'utiliser ou de manipuler des armes et munitions après avoir consommé des boissons alcooliques constitue une infraction, le parallélisme avec les stupéfiants devrait être ajouté. Aussi, le texte ne prévoit pas non plus les tests et dispositions nécessaires permettant aux agents de police de constater cette infraction.

2.4. L'État de droit

24. L'article 51 du projet de loi traite des contrôles effectués par la Police grand-ducale en rapport avec le respect des dispositions légales en matière d'armes et munitions. Le premier paragraphe concerne les contrôles administratifs effectués dans des « locaux, installations, sites et moyens de transport ». Comme le précise justement le Parquet général dans son avis du 15 mai 2019, il y aurait lieu « de préciser que le terme de "locaux" ne vise que les locaux professionnels à l'exclusion des locaux d'habitation ».

25. Pour ce qui le concerne, le Conseil d'État, dans son avis du 12 juillet 2019, s'oppose formellement au dispositif prévu à l'article 51 au regard « de l'imprécision des conditions dans lesquelles la Police grand-ducale peut effectuer des contrôles au titre des missions de police administrative et de la nature de ces contrôles et de l'absence d'une sauvegarde suffisante des droits individuels qui en résulte, en particulier du respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

26. En effet, le paragraphe 4 de cet article détermine les pouvoirs de la Police grand-ducale sans distinguer entre la mission de police judiciaire et celle de police administrative. « En ce qui concerne les missions de police administrative, le Conseil d'État ne saurait admettre, à l'instar du Parquet général, que les agents de la Police grand-ducale puissent prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des armes, pièces et échantillons de munitions ou les saisir ».

27. Quant à l'article 53 du projet, celui-ci impose au propriétaire et détenteur d'armes et de munitions une obligation, sanctionnée pénalement, de coopérer avec les agents de la police et des douanes. La CSL rejoint le Parquet général dans sa proposition de supprimer cette disposition puisque cette obligation vient heurter le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

2.5. La protection des données à caractère personnel

28. La CSL relève que le paragraphe 5 de l'article 13 du projet de loi prévoit ceci : « Le Ministre échange, y compris par voie électronique, avec les autorités compétentes nationales, étrangères et internationales toutes les données, à caractère personnel ou non personnel, nécessaires à l'exécution de la présente loi, de ses règlements d'exécution, de la directive n° 91/477/CEE et de ses actes délégués et d'exécution, du règlement (UE) n° 258/2012, ainsi que de tout autre instrument juridique international auquel le Luxembourg est partie ».

29. La CSL doute que toutes les garanties concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel soient bien prises par le projet de loi. Notamment, notre Chambre se questionne sur la protection des données transmises à des autorités en dehors de l'UE, auxquelles les dispositions du règlement général, du 27 avril 2016, sur la protection des données (RGPD) ne s'appliqueraient pas.

30. De fait, le Conseil d'État, dans son avis du 12 juillet 2019, émet « une opposition formelle à l'endroit du dispositif prévu par l'article 13, qui ne respecte pas les droits des personnes concernées au titre du [RGPD] et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

31. Plus précisément, l'institution de la rue Sigefroi constate que le texte proposé confère une autorisation générale au ministre d'échanger toutes les données à caractère personnel avec les autorités compétentes nationales, étrangères et internationales lorsque cela est nécessaire à l'exécution du projet de loi, de ses règlements d'exécution et des textes européens et internationaux concernés. Or, les Sages soulignent que la directive du Conseil de l'UE du 19 juin 1991, que le texte sous examen est censé transposer, se limite à viser les « autorisations de transfert d'armes à feu » et les « refus d'octroyer des autorisations ». Le dispositif proposé par

le gouvernement a une portée beaucoup plus large. Le Conseil d'État constate que ce dispositif « ne précise ni les données objet de l'échange, ni les finalités d'un tel échange, ni les autorités étrangères concernées qui peuvent englober des États tiers à l'[UE] ». « Un tel système général d'échange ne saurait être justifié ni au titre du règlement général sur la protection des données ni au titre de la directive 91/477/CEE modifiée ». En outre, les Sages considèrent « que le régime d'échange de données visé dans le dispositif sous revue doit être soumis à un cadre légal, national ou supranational, suffisamment précis, pour garantir les droits individuels ».

32. En outre, notre Chambre fait sienne la remarque du Parquet général qui, dans son avis du 15 mai 2019, note que l'article 22 du projet de loi « prévoit le droit pour le ministre de consulter le registre spécial prévu à l'article 15 de la loi de 1992 relative à la protection de la jeunesse pour les requérants âgés de moins de 21 ans ». « Le Parquet général considère que ce droit de consultation est justifié pour le principe et conforme aux exigences de la loi de 1992, dans la mesure où ces renseignements sont indispensables pour apprécier l'honorabilité du requérant mineur ou encore proche de la minorité ». « Le droit de consultation est cependant à limiter aux décisions prises en rapport avec des infractions commises par les mineurs d'âge, alors qu'en vertu de l'article 15 de la loi de 1992, actuellement toutes les décisions du tribunal ou du juge de la jeunesse sont mentionnées sur le registre spécial ».

33. Le texte gouvernemental prévoit également la transmission au ministre de la Justice de toute décision judiciaire ayant prononcé une interdiction de port ou de détention d'armes, une interdiction du droit d'exercer la chasse ou la confiscation d'armes ou de munitions relevant du champ d'application du projet de loi.

34. La CSL considère que cette obligation de transmission devrait se limiter aux seuls jugements et arrêts définitifs, à l'instar de ce que préconisent les autorités judiciaires du pays dans leurs avis émis en mai 2019.

35. En effet, l'article 50 du projet prévoit que les juridictions siégeant en matière pénale notifient au ministre une copie de toute décision judiciaire ayant prononcé une interdiction de port ou de détention d'armes, une interdiction d'exercer la chasse ou une confiscation d'armes. Il en est de même pour les décisions de placement prononcées en vertu de l'article 71 du code pénal à l'égard de personnes titulaires d'une autorisation de port ou de détention d'armes ou trouvés en possession d'armes ou de munitions. Il est prévu que la notification se fasse endéans le mois du prononcé de la décision judiciaire nonobstant les délais ou voies de recours. Ici, si le Parquet général marque son accord avec la communication de ces décisions au ministère, il « ne voit pas l'utilité de communiquer des décisions autres que définitives, compte tenu, d'une part, de la présomption d'innocence et, d'autre part, du fait que si la décision n'est pas définitive, une nouvelle communication s'impose avec la nouvelle décision rendue sur le recours ».

36. Pour sa part, le Conseil d'État, dans son avis du 12 juillet 2019, rappelle que « dans l'ordre juridique luxembourgeois, la communication des informations relatives à des décisions de justice se fait par la délivrance d'extraits du casier judiciaire ». « Dans le système prévu [par le projet de loi], les mécanismes de la réhabilitation, en vertu desquels certaines condamnations sont éliminées du casier judiciaire, n'auront d'ailleurs aucun impact sur le fichier des condamnations détenu par le ministre ». C'est pour cela que les Sages considèrent « qu'il n'est pas concevable, au regard de la protection des données personnelles, en particulier dans le domaine des condamnations pénales, de surcroît non définitives, que les autorités administratives opèrent des traitements de données relatives à des condamnations pénales et que les autorités judiciaires soient obligées d'alimenter ce fichier par la transmission systématique des décisions pénales ».

37. En conséquence de ces différentes remarques, notre Chambre demande aux auteurs du projet de loi de modifier ce texte afin de prendre scrupuleusement en compte les observations formulées par le Conseil d'État et les autorités judiciaires du pays.

38. Enfin, la CSL regrette que le paragraphe 6 de l'article 52 du projet de loi renvoie à un projet de règlement grand-ducal, non communiqué avec le projet de loi, la définition des données à caractère personnel du fichier

informatique des armes prohibées, qui sont accessibles aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises.

2.6. Les modalités de transposition

39. L'article 63 du projet de loi prévoit ceci : « (1) Les dispositions des actes délégués et des actes d'exécution adoptés sur base de la directive n° 91/477/CEE par la Commission de l'[UE] sont applicables au Luxembourg dès leur entrée en vigueur ou prise d'effet telle que fixée par l'acte délégué ou l'acte d'exécution qui les établit. (2) Les modalités d'exécution de la présente loi et des actes visés au paragraphe 1^{er} sont fixées par règlement grand-ducal ».

40. À l'instar des avis de la Chambre de commerce, du 2 mai 2019, et du Conseil d'État, du 12 juillet 2019, la CSL s'interroge sur la pertinence et la licéité de cette manière de procéder à la transposition et à l'entrée en vigueur des futurs actes délégués et actes d'exécution pris par la Commission. Notre Chambre demande au législateur de se conformer aux recommandations faites par le Conseil d'État.

3. En conclusion

41. La CSL accueille favorablement l'idée d'adopter un texte visant à préciser l'encadrement de la détention et de l'utilisation des armes et munitions. Cependant, notre Chambre se doit d'émettre de sérieuses réserves et, en conséquence, ne peut, en l'état, marquer son accord avec le projet de loi visé.

42. Les revendications de la CSL concernent notamment la protection des salariés et personnels des armureries, mais également des particuliers, quant à la communication de leur casier judiciaire et autres données à caractère personnel, ainsi que plus généralement le respect des règles inhérentes à un État de droit. Notre Chambre dénonce aussi le durcissement des peines et amendes, ainsi que le coût trop élevé des taxes pour la vérification et certification de la neutralisation et transformation des armes.

43. En outre, la CSL demande que les projets de règlements d'exécution lui soient soumis pour avis, afin de pouvoir se prononcer valablement sur la portée et les effets du projet de loi.

Luxembourg, le 15 octobre 2019

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.