

RAPPORT  
SUR LE PROJET DE LOI, N° 808,  
RELATIVE AUX ARMES,  
A LEURS PIÈCES, ÉLÉMENTS ET MUNITIONS

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation : M. Fabrice NOTARI)

Le projet de loi relative aux armes, à leurs pièces, éléments et munitions a été transmis au Conseil National le 11 novembre 2005 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 808. Il a été officiellement déposé sur le Bureau du Conseil National le 7 décembre 2005 et renvoyé le même jour pour examen devant la Commission de Législation qui a désigné votre Rapporteur lors de sa séance du 22 novembre 2011.

Pour un Etat, être doté d'une législation visant à régir les armes est une évidence, une règle de bon sens, tant la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité intérieure est intrinsèquement liée à cette matière. Aussi la Principauté de Monaco dispose-t-elle d'un *corpus* juridique complet et complexe au sein duquel figurent, notamment, la loi n° 913 du 18 juin 1971 sur les armes et munitions ainsi que son ordonnance souveraine d'application. La loi précitée est véritablement la base de notre droit interne et sert également de fondement à d'autres textes législatifs traitant de domaines connexes, à l'image de la loi n° 1.264 du 23 décembre 2002 relative aux activités privées de protection des personnes et des biens.

Il faut néanmoins souligner qu'en matière d'armes, la législation monégasque est quelque peu « prise en tenailles » par les exigences qui découlent des stipulations de l'article 16 de la Convention de voisinage franco-monégasque : « *Les lois et règlements qui déterminent en France le régime des matériels de guerre sont applicables dans la Principauté. Le Gouvernement Princier s'engage à établir une législation et une réglementation aussi voisines que possible de celles en vigueur en France concernant les armes et munitions non considérées comme matériel de guerre.* » Il ne faudrait cependant pas croire que la Principauté était restée sans législation jusqu'en 1963 ou 1971 puisqu'il existait, dès 1937, le 7 avril exactement, une législation visant à régir la fabrication, détention, vente et exposition des armes et de leurs munitions. En outre, si nos législations doivent être identiques pour les matériels de guerre, la législation française relative aux autres armes doit, dans les autres cas, être vue comme un modèle, mais aussi comme un minimum, de sorte que des adaptations sont parfaitement concevables.

Le droit applicable repose donc sur la classification des armes, selon que celles-ci appartiennent ou non à la catégorie des matériels de guerre. Généralement, on opposera les matériels de guerre (les armes à feu et leurs munitions conçues pour ou destinées à la guerre terrestre, navale ou aérienne ; les matériels destinés à porter ou à utiliser au combat les armes à feu ; les matériels de protection contre les gaz de combat et produits destinés à la guerre chimique ou incendiaire) aux armes de « défense », de « chasse », de « tir, de foire ou de salon », de « collection et historiques » et aux armes « blanches ». Cette dernière classification est celle retenue par l'ordonnance souveraine d'application de la loi n° 913 précitée.

Cette législation a ainsi créé un véritable système administratif de réglementation des activités liées aux armes à feu, allant de la fabrication au port et transport. Ainsi que le souligne l'exposé des motifs, la régulation des armes a connu de récentes évolutions liées à une volonté de la part de la communauté internationale de s'atteler à la résolution de problématiques qui, si elles ne sont pas récentes, ne peuvent être laissées en l'état. Il en est ainsi de la nécessité de sécuriser la circulation des armes en prévoyant les modalités d'une circulation régulière, tout en endiguant les possibilités de trafics illicites ou, plus

classiquement, en limitant et en interdisant l'utilisation de certaines catégories d'armes. Longtemps considérée comme ne relevant que de la souveraineté d'un Etat, le raisonnement interétatique a fini par faire son chemin et de très nettes évolutions ont été perceptibles durant la dernière décennie.

Concrètement, cela s'est traduit par l'adoption ou l'élaboration de différents textes internationaux et, à l'instar de l'exposé des motifs, votre Rapporteur pourrait citer le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée signé par la Principauté de Monaco le 24 juin 2002 et non encore ratifié à ce jour, nous y reviendrons par la suite. Ce protocole est d'ailleurs victime de son succès et constitue la référence en matière de prévention et de répression du trafic illicite d'armes. A titre d'exemple, l'Union européenne, signataire dudit protocole, réfléchit actuellement à une proposition de Règlement communautaire visant à renforcer l'application de l'article 10 de ce protocole en cas de transfert d'armes vers des Etats tiers.

L'Union européenne n'accuse par ailleurs aucun retard en ce domaine, 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 a été l'occasion de constater la bonne application de la législation en vigueur et l'efficacité avérée de la carte européenne d'armes à feu. A cet égard, l'Union européenne entend poursuivre son engagement et faire de cette carte le document incontournable pour tout chasseur ou tireur sportif désireux de circuler sur le territoire des Etats membres.

Cet esprit d'adaptation est parfaitement transcrit par le présent projet de loi. Conscient des différents enjeux, la Commission de Législation a examiné scrupuleusement chaque article de ce projet de loi. Elle a d'ailleurs adressé de très nombreuses questions au Gouvernement le 11 décembre 2009 et le 16 février 2010. Le Gouvernement a, quant à lui, répondu à ces interrogations et la Commission tient d'ailleurs à saluer la pertinence juridique desdites réponses. Il est vrai que, sur le plan technique, la Commission a relevé un certain

nombre d'améliorations possibles, notamment au vu des évolutions du droit français suite à la loi du 9 mars 2004 « Perben II ». De manière générale, la Commission a observé que le Gouvernement entendait encadrer de manière très rigoureuse la législation sur les armes.

Bien que le domaine se prête volontiers à une telle rigueur, certaines dispositions sont apparues comme manifestement excessives comme l'interdiction, résultant de la combinaison des articles 2 et 10 du projet de loi, pour des vendeurs autorisés, de procéder à des cessions hors du territoire de la Principauté, ce qui peut s'avérer pénalisant si telle est l'activité principale de la société ou de la personne. Un système de contrôle eût sans doute été préférable. Cela étant, votre Rapporteur ne va pas, au sein du rapport qu'il présente au nom de la Commission de Législation, s'appesantir sur les éventuels amendements qui seraient nécessaires mais va, au contraire, se focaliser sur les deux points qui ont été considérés comme fondamentaux :

- le respect des dispositions constitutionnelles de l'article 14 chiffre 2 ;
- l'effectivité de la carte monégasque d'arme à feu prévue par l'article 39 du projet de loi.

Le Gouvernement est du reste parfaitement informé de ces deux problématiques puisqu'elles ont été portées à sa connaissance, tout d'abord au travers des interrogations de la Commission de Législation, ensuite par un premier courrier en date du 24 septembre 2010 et enfin par un second courrier – de relance cette fois-ci – du 25 août 2011, à la suite d'une réunion avec M. le Délégué aux Affaires Juridiques auprès du Gouvernement. En raison de leur importance, votre Rapporteur va désormais s'efforcer de vous les exposer de manière complète et surtout lisible compte tenu de leur technicité.

\* \* \*

\*

Afin d'associer davantage le Conseil National à la politique internationale de la Principauté de Monaco, la révision constitutionnelle opérée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002 a très nettement renforcé ses prérogatives en la matière en modifiant l'article 14 de la Constitution. Cette question avait donné lieu à de nombreux débats et échanges, non seulement entre les Conseillers Nationaux eux-mêmes, mais aussi avec le Gouvernement. A titre d'exemple, au moins cinq propositions de rédaction différentes avaient été présentées avant de parvenir à celle actuellement en vigueur.

Quel est le domaine de cet article et qu'implique-t-il sur le plan institutionnel ? L'article 14 alinéa premier pose en principe que le Prince, et Lui seul, signe et ratifie les traités et accords internationaux. Il doit cependant informer le Conseil National de cette signature par l'intermédiaire du Ministre d'Etat, et ce, préalablement à toute ratification. Cet article concilie le fait que seul le Prince représente la Principauté dans ses relations « *avec les puissances étrangères* » et le nécessaire renforcement des prérogatives du Conseil National en cette matière. Le deuxième alinéa vient poser une exception s'agissant de quatre hypothèses, limitativement énumérées, d'interprétation stricte et qui correspondent aux cas suivant :

- les traités et accords internationaux affectant l'organisation constitutionnelle ;
- les traités et accords internationaux dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes ;
- les traités et accords internationaux qui emportent adhésion de la Principauté à une organisation internationale dont le fonctionnement implique la participation de membres du Conseil National ;
- les traités et accords internationaux dont l'exécution a pour effet de créer une charge budgétaire relative à des dépenses dont la nature ou la destination n'est pas prévue par la loi de budget.

Pour toutes ces hypothèses que votre Rapporteur vient d'énumérer, la ratification des traités et accords internationaux ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi. En d'autres termes, la ratification est subordonnée à une loi qui l'autorise expressément, on parle alors de « loi d'autorisation de ratification ». Cette terminologie n'a rien de surprenant et ressort très clairement des travaux préparatoires et des divers échanges intervenus entre le Conseil National et le Gouvernement lors de la révision constitutionnelle de 2002. Il n'est donc nullement question ici – et votre Rapporteur préfère insister sur ce point – d'empiéter d'une quelconque façon sur les prérogatives constitutionnellement réservées au Prince Souverain.

En pratique, cela signifie que, lorsqu'une convention internationale implique la modification de dispositions législatives existantes, le Gouvernement doit transmettre au Conseil National un projet de loi d'autorisation de ratification. Il est entendu, qu'en aucune façon, le dépôt d'un tel texte ou son vote n'oblige juridiquement à procéder à la ratification. Il s'agit de permettre l'information de l'Assemblée en attirant spécifiquement son attention sur les conséquences d'un texte international et de faire en sorte qu'elle puisse se prononcer en décidant d'autoriser ou non la ratification d'un texte international qui va avoir des répercussions sur le droit interne. Il témoigne d'une saine concertation entre les Institutions, ce qui est conforme à leur esprit.

Aussi l'article 14 chiffre 2 énonce-t-il une compétence qui est réservée au pouvoir législatif au même titre que, par exemple, la création de sanctions pénales ou encore les obligations, droits et garanties des fonctionnaires. Le Conseil National, en tant que Colégislateur, en est bien évidemment titulaire et la Commission de Législation, dès le début de l'examen du texte, a soulevé la question du respect des dispositions constitutionnelles.

En effet, la Principauté de Monaco a signé, le 24 juin 2002, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (ci-après dénommé le Protocole additionnel). Le Ministre d'Etat a par ailleurs informé le Conseil National de cette signature le 28 juin 2002. Ce protocole additionnel a pour

particularité de préconiser l'instauration de dispositions législatives spécifiques, notamment en matière de criminalité organisée mais aussi quant au marquage des armes à feu ; votre Rapporteur dressera un point plus exhaustif par la suite. Ce protocole additionnel est au demeurant cité *expressis verbis* par l'exposé des motifs du présent projet de loi. Par conséquent, le Gouvernement, en soumettant ce texte au vote de l'Assemblée sans dépôt préalable ou concomitant d'un projet de loi d'autorisation de ratification, a méconnu la procédure constitutionnellement prévue pour la ratification des traités impliquant la modification de dispositions législatives existantes.

Certes, dira-t-on, il existe un très grand nombre de textes internationaux et il se peut bien évidemment que nos textes législatifs s'en inspirent, directement ou indirectement, de telle sorte que le hasard pourrait nous dispenser, bien malgré nous, du respect des dispositions constitutionnelles. Cet argument ne paraît pourtant pas recevable dans la mesure où ledit protocole additionnel a été signé par la Principauté, ce n'est donc pas un texte susceptible d'être noyé dans la masse des autres textes internationaux.

On pourrait également opposer l'argument selon lequel notre droit doit être mis en conformité préalablement à la ratification. Il n'est pas non plus pertinent. En effet, une telle interprétation éluderait systématiquement le respect des dispositions de l'article 14 chiffre 2 de la Constitution. En outre, rappelons que l'autorisation de ratification n'impose pas la ratification : à supposer que la ratification soit subordonnée à la modification de dispositions législatives existantes, celles-ci peuvent parfaitement se faire une fois l'autorisation de ratification donnée.

Enfin, on pourrait également objecter que l'adoption du projet de loi n° 808 vaudrait autorisation de ratification dans la mesure où le Conseil National, par son vote, autoriserait tacitement la ratification en mettant le droit monégasque en conformité avec les dispositions du Protocole additionnel. Le Conseil National, faisant œuvre interprétative des prérogatives qui sont les siennes en l'absence d'un organe expressément chargé de le faire, ne souhaite nullement consacrer le système de l'autorisation tacite. Cette pratique ne lui semble pas

conforme, non seulement à la lettre de notre Constitution qui prévoit une procédure spécifique, mais surtout à l'esprit de nos Institutions qui promeut le consensus et la concertation entre le Gouvernement et le Conseil National. Cette procédure spécifique implique une information complète et détaillée de l'impact des dispositions internationales sur le droit monégasque afin que le Conseil National puisse se prononcer de manière éclairée et exercer ses prérogatives en parfaite connaissance de cause. Or, le Conseil National dispose non seulement de compétences législatives, mais aussi de compétences internationales, fussent-elles réduites et non exclusives. L'orthodoxie s'oppose donc à d'éventuels raccourcis : l'autorisation de ratification n'est pas qu'une expression particulière de la compétence législative du Conseil National, elle est aussi une compétence à part entière visant à l'associer à la politique internationale de la Principauté. Il ne faut pas confondre le moyen par lequel elle s'exprime – le vote d'une loi – avec la finalité – une participation plus active en matière internationale.

Cette compétence n'est donc pas symbolique, l'importance liée à l'association d Conseil National en cette matière est réelle et a plusieurs fois été soulignée, tant par les acteurs internes qu'internationaux.

A titre d'exemple, sans pour autant que cela ne préjuge du bien fondé de la remarque, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) préconise, dans la Résolution 1566 (2007) relative au respect des obligations et des engagements de Monaco, « *de redéfinir la liste des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National en vertu de l'article 14 de la Constitution et, dans l'intervalle, de soumettre préalablement au Conseil National tout projet de réserves ou de déclarations à un traité devant faire l'objet d'une loi de ratification par le Conseil National* ». Ce point a été rappelé à deux reprises dans la Résolution 1690 (2009) relative au respect des obligations et des engagements de Monaco – Résolution ayant conclu à la clôture de la procédure de suivi – puisque l'APCE « *invite Monaco (...) à redéfinir la liste des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National* ».

Cette illustration n'est cependant pas le point principal car, pour la Commission et le Conseil National, l'absence de dépôt d'un projet de loi d'autorisation de ratification ne se comprend guère. En effet, non seulement nous parlons ici du respect de la Constitution mais, en pratique, le Conseil National n'a jusqu'à présent jamais refusé d'autoriser la ratification d'une convention internationale. Que faudrait-il alors faire ? Retrancher tous les articles opérant une transposition du Protocole additionnel ? Quels sont-ils ?

La Commission en a identifié plusieurs, sans pour autant pouvoir prétendre nécessairement à l'exhaustivité, l'interprétation des conventions internationales étant souvent délicates.

On pourrait tout d'abord citer le marquage des armes à feu, qui est une exigence posée par l'article 8 du Protocole additionnel et qu'on retrouve à l'article 5 du projet de loi sous la forme d'une obligation de portée générale, ainsi qu'à l'article 24 du projet de loi qui érige l'absence de marquage ou son altération en infraction pénale ; ce dernier article faisant lui-même écho à l'article 5 du Protocole additionnel.

Ensuite, il serait également possible de mentionner le fichier prévu par l'article 40 du projet de loi étant donné que le Protocole additionnel invite les Etats à prendre les mesures nécessaires à l'identification des armes (et ainsi de leur porteur) et à prévoir la conservation des informations pertinentes à cette matière, notamment en vue d'échanger ces informations.

On évoquera enfin – et ce point apparaît très clairement – l'article 26 du projet de loi qui prévoit l'aggravation des sanctions pénales lorsque les infractions visées par le projet de loi ont un caractère transnational et ont été commises par un groupe criminel organisé. Ces deux notions – « caractère transnational » et « groupe criminel organisé » – sont l'exacte reproduction des stipulations de l'article 4 du Protocole additionnel, article déterminant de surcroît le champ d'application dudit protocole. Si ces notions n'apparaissent clairement que

dans l'article 26, ce dernier a en réalité une portée transversale en ce qu'il vise les articles 23 et 24 du projet de loi qui déterminent les infractions pénales en matière de réglementation sur les armes.

Outre le fait que ces dispositions ne sont en rien anodines, ne prend-on pas un risque inutile à ne pas respecter la procédure prévue par l'article 14 de la Constitution ? Bien que le non respect de l'article 14 chiffre 2 ne puisse pas être invoqué en tant que tel devant le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle, un requérant habile ne pourrait-il pas le rattacher à une disposition du Titre III de la Constitution ? Et que dire du recours en annulation, dont on sait, depuis l'arrêt *Association syndicale autonome des fonctionnaires* du 20 juin 1979, qu'il peut conduire à un examen de la constitutionnalité qui n'est pas limité au seul Titre III ? Ainsi, par exemple, un recours pourrait porter sur l'arrêté ministériel qui institue le marquage des armes à feu et le requérant pourrait contester indirectement la constitutionnalité de la loi votée en méconnaissance des dispositions de l'article 14 chiffre 2, étant entendu que le Tribunal Suprême se reconnaît ici compétent (cf. arrêt précité).

Certes, ces arguments peuvent ne pas être partagés, chacun défendant une position qui lui semble être la bonne. Aussi tout cela ne doit-il pas masquer le fait qu'il est avant tout question de la défense des prérogatives constitutionnelles du Conseil National, prérogatives sur lesquelles il ne saurait transiger. Ainsi que votre Rapporteur l'a mentionné, le Gouvernement a été averti à plusieurs reprises de ces questions mais, au jour de l'adoption de ce rapport, rien n'a encore été fait. Il en va de même quant au second problème soulevé par la Commission : celui lié à la carte monégasque d'armes à feu.

Cette carte monégasque se veut être, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs, « *le pendant du document européen homonyme* », sous-entendu, la carte européenne d'armes à feu. Cette carte européenne, qui est une véritable réussite selon les propres commentaires de l'Union européenne, atteste que son titulaire est détenteur ou utilisateur régulier des armes inscrites sur cette carte. Elle centralise ainsi les autorisations données par un Etat et permet à son titulaire de circuler. L'opposabilité de cette carte européenne est donc sa raison d'être

puisque, s'il s'agissait de rester dans l'Etat dont la personne est le ressortissant, les documents internes à cet Etat seraient suffisants. L'attrait de cette carte réside donc dans le fait qu'elle dépasse le strict cadre national.

La Commission, connaissant l'utilité pratique de la carte européenne d'armes à feu, s'est réjouie de voir que la Principauté entendait se doter d'un instrument similaire. Afin d'être certaine de l'effectivité de ce nouveau dispositif, elle décida d'interroger le Gouvernement sur les démarches entreprises vis-à-vis des autres Etats, notamment ceux de l'Union européenne. La réponse n'a pas manqué de surprendre la Commission puisque le Gouvernement indique « *qu'un rapprochement pourrait être envisagé, même informel, avec les autorités de l'Union européenne à ce propos pour permettre une reconnaissance mutuelle des cartes d'armes à feu* ». Or, cette absence de rapprochement est préjudiciable en l'espèce car rien ne permet de considérer que la carte monégasque d'armes à feu disposera d'un minimum d'effectivité. Ceci est réellement problématique car la carte européenne d'armes à feu dépend du lieu de résidence de sorte que les résidents de la Principauté ne peuvent pas y avoir accès en cette qualité.

Il eût peut-être été souhaitable de se rapprocher des autorités de l'Union européenne dès la transmission du projet de loi en 2005, voire même antérieurement. La Commission est consciente de la difficulté induite par de tels rapprochements, le bénéfice qu'on en retire est parfois mince par rapport au sacrifice qu'il faut consentir. Cela n'a cependant rien d'impossible. La Suisse, par exemple, qui, bien qu'Etat tiers à l'Union européenne, utilise la carte européenne d'armes à feu dans le cadre de l'intégration à l'espace Schengen. Elle a d'ailleurs permis au Liechtenstein d'en disposer en appuyant la signature d'un Protocole d'accord. La France ne pourrait-elle pas jouer ce rôle auprès des autorités de l'Union européenne ?

Pour l'instant, le Gouvernement comprendra que le Conseil National soit peu enclin à voter un texte dont l'effectivité normative paraît compromise avant même son adoption. Que cela soit clair, il n'est nullement question de la portée des textes réglementaires d'application

sur lesquels le Conseil National ne se prononce pas en l'espèce, mais bien de la valeur de la loi elle-même.

\* \*

\*

Ainsi, les deux points évoqués sont susceptibles de porter préjudice aux compétences du Conseil National et font appel à sa responsabilité politique et institutionnelle. A cela s'ajoute le sentiment général selon lequel, vous me passerez l'expression un peu familière, « *on a mis la charrue avant les bœufs* ». En effet, le Gouvernement n'envisageait la ratification du protocole additionnel qu'une fois le présent projet de loi adopté. Il en est de même pour la carte monégasque d'armes à feu. La Commission a maintes fois soulevé ces problèmes et estime que le Gouvernement n'a pas fait preuve de la diligence nécessaire, particulièrement en laissant s'écouler des délais parfois conséquents entre les interrogations et les réponses ou, mieux encore, en ne répondant pas : tel est le cas du courrier envoyé le 24 septembre 2010 par le Président de la Commission de Législation et le Président du Conseil National.

Reste l'attitude qu'il convient d'adopter quant à ce texte puisque tel est l'objet des rapports effectués par les Commissions du Conseil National. Trois choix peuvent être proposés.

Le premier consiste à ne pas tenir compte des remarques que votre Rapporteur vient d'évoquer et à voter le texte les yeux fermés sans se préoccuper de la valeur de la loi ou des compétences du Conseil National. Vous l'aurez tous compris, ce n'est pas ce choix que votre Rapporteur préconise.

Le deuxième est de retrancher les articles qui opèrent une forme de transposition du Protocole additionnel ainsi que celui relatif à la carte monégasque d'armes à feu. Votre Rapporteur pense que cette solution n'est pas la bonne et nuit à la cohérence du travail législatif. Si on l'appliquait, le présent projet de loi se trouverait amputé d'une part importante de ses dispositions. En effet, cela priverait le projet de loi d'une grande partie des apports nouveaux destinés à permettre au droit monégasque de tenir compte des grandes avancées internationales. En simplifiant quelque peu, nous aurions tout au plus une légère amélioration de la loi actuelle et on s'écarterait très nettement des objectifs poursuivis par ce projet de loi.

Le troisième est d'appeler à voter contre le présent projet de loi. C'est cette solution que votre Rapporteur préconise car, en dépit des apparences, elle est la plus constructive. Ce vote négatif permettra au Gouvernement d'accomplir ce qu'il n'a pas pu faire durant les six années qui ont suivi la transmission à l'Assemblée de ce projet de loi. Cela lui permettra également de tenir compte des évolutions du droit français, notamment pour la partie « droit pénal » de ce projet de loi. Le travail pourrait d'ailleurs être fait en collaboration et concertation entre le Gouvernement et le Conseil National – selon des modalités à définir – et ce, conformément à l'esprit de nos Institutions.

Au vu de l'état actuel d'avancement de ce dossier et compte tenu des éléments que votre Rapporteur vient d'évoquer, il vous invite à voter contre le présent projet de loi.