

Projet de règlement grand-ducal

pris en exécution de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions

Avis du Conseil d'État

(12 décembre 2023)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 9 octobre 2023 par le Premier ministre, ministre d'État, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'une annexe, d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 24 octobre 2023, le Conseil d'État a informé le Premier ministre, ministre d'État, que le projet de règlement grand-ducal sous avis comporte des dispositions qui n'avaient pas fait l'objet d'un examen de proportionnalité au sens de la loi modifiée du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions et a exprimé le souhait de pouvoir disposer du formulaire nécessaire pour lui permettre de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité.

Par dépêche du 27 novembre 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a communiqué au Conseil d'État le formulaire relatif à l'examen de proportionnalité.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 11 décembre 2023.

Considérations générales

Ainsi que l'expliquent ses auteurs dans leur exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet « d'exécuter certaines dispositions de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions », tout en abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1983 pris en exécution de la loi sur les armes et munitions.

Les auteurs expliquent reprendre la plupart des dispositions du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1983, tout en les adaptant. Toutefois ils ajoutent de nouvelles dispositions rendues nécessaires par la loi précitée du 2 février 2022.

Il s'agit principalement de fixer le montant des taxes à percevoir entre autres pour les demandes en obtention, en renouvellement ou en modification des différents permis de port et autorisation de détention d'armes. Le projet de règlement grand-ducal vise également les taxes frappant les demandes en

obtention, en renouvellement ou en modification de l'agrément des armuriers et des commerçants d'armes ainsi que leurs salariés et collaborateurs.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend encore fixer la durée de validité des différents agréments, permis de port d'armes et autorisations d'achat, d'acquisition et de détention d'armes.

Enfin, il apporte des précisions en matière de permis de port d'armes et en ce qui concerne la carte européenne d'armes à feu et comporte, en annexe, un modèle du registre d'armes prévu à l'article 21 de la loi précitée du 2 février 2022.

Le Conseil d'État note que tant l'article 1^{er} que l'article 3 comportent, dans la rubrique « Taxe », des nombres, sans préciser qu'il s'agit d'un montant d'argent en euros. Il suggère aux auteurs de compléter le projet de règlement grand-ducal en ce sens.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 24 de la loi précitée du 2 février 2022 regroupe les conditions générales en matière d'autorisations délivrées aux particuliers. Son paragraphe 7 précise que les « autorisations sont à durée déterminée ».

Le Conseil d'État se pose la question de savoir pourquoi la disposition sous avis limite la validité de l'autorisation d'achat et d'acquisition à trois mois. L'article 36 de la loi précitée du 2 février 2022 dispose que « [l']autorisation d'acquisition d'armes et de munitions n'est accordée que concomitamment à la délivrance d'une autorisation de port ou de détention d'armes et munitions ainsi qu'en cas d'importation ou d'exportation. La demande en obtention d'une autorisation de port ou de détention d'armes vaut demande en obtention de l'autorisation d'acquisition ; cette dernière n'est soumise à aucune taxe. » En résumé, une seule demande remplit les deux fonctions. Toutefois, si l'autorisation d'acquisition expire après 3 mois, mais que l'autorisation de détention et le permis de port d'armes restent en principe valables pendant cinq ans, quel est le sort de cette autorisation de détention ou de ce permis de port d'armes, en l'absence d'achat d'arme dans le délai de trois mois ? Quelle est la justification pour limiter l'autorisation d'acquisition à trois mois ? S'il est vrai qu'une disposition similaire figure déjà actuellement au règlement grand-ducal précité du 13 avril 1983, le projet de règlement grand-ducal sous avis aurait pu être mis à profit pour clarifier ce point.

Le libellé « autorisations de port d'armes destinées à l'exportation ou au transit » soulève un certain nombre de questions. Est-ce que l'autorisation de transport d'armes et de munitions, prévue par l'article 37 de la loi précitée du 2 février 2022, est visée ? Dans l'affirmative, il convient d'employer la formulation issue de cette loi, étant donné qu'une telle autorisation n'autorise pas le port en tant que tel d'une arme, mais seulement son transport. Dans la négative, se pose tout d'abord la question pour quelles raisons l'autorisation visée par l'article 37 précité n'est pas prévue par le projet de règlement grand-ducal sous examen. Ensuite, s'il s'agit de transferts définitifs à l'étranger et de transits, le Conseil d'État attire l'attention sur les dispositions

des articles 40 à 49 de la loi précitée du 2 février 2022. Le Conseil d'État souligne la nécessité d'utiliser les formulations correctes, telles qu'issues de la loi précitée du 2 février 2022. Ainsi, le transfert temporaire vers ou à travers le Luxembourg (« transit »), visé par l'article 43 de la même loi, donne lieu à la délivrance d'une autorisation par la voie de l'apposition d'un visa sur la carte européenne d'arme à feu délivrée par l'État membre de résidence du requérant. Il incombe d'ailleurs de noter qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 2, cette autorisation est valable « pour un an » et est renouvelable. En ce qu'il prévoit une durée de validité de trois mois, l'article sous examen dépasse le cadre de la loi en restreignant sa portée et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

En outre, les articles 45 à 47 de la même loi prévoient des dispositions pour l'exportation temporaire, la réexportation suite à une importation temporaire et l'exportation temporaire et la réimportation, ne nécessitant pas d'autorisation spécifique, de sorte que l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution également sous cet aspect.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que les autorisations et permis visés par la loi précitée du 2 février 2022 ne concernent pas uniquement les armes, mais également les munitions. Le terme « munitions » fait défaut dans le projet de règlement grand-ducal sous avis, qu'il y a dès lors lieu de compléter.

En ce qui concerne les catégories C à G, la mention, dans le tableau, des termes « (première émission et renouvellements) » est superflue, au regard de la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}, qui mentionne expressément les demandes en obtention et en renouvellement.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, relève d'une évidence et ressort d'ailleurs à suffisance des dispositions de la loi précitée du 2 février 2022.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État rappelle l'article 36 de la loi précitée du 2 février 2022, en vertu duquel une autorisation d'acquisition « n'est accordée que concomitamment à la délivrance d'une autorisation de port ou de détention d'armes et munitions ainsi qu'en cas d'importation ou d'exportation. La demande en obtention d'une autorisation de port ou de détention d'armes vaut demande en obtention de l'autorisation d'acquisition ; cette dernière n'est soumise à aucune taxe. » Le paragraphe 3 est dès lors à omettre, étant donné qu'il est contraire à l'article 36 de la loi précitée du 2 février 2022.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Contrairement à l'article 24 de la loi précitée du 2 février 2022, qui contient les conditions générales pour l'octroi des autorisations et permis aux particuliers et prévoit, en son paragraphe 7, qu'un règlement grand-ducal fixe les durées de validité des autorisations, sans dépasser la durée de cinq ans au maximum, l'article 17 de la loi précitée du 2 février 2022, qui concerne les agréments d'armurier et de commerçant d'armes, prévoit, en son paragraphe 3, une durée de validité maximale de cinq ans pour les agréments

(trois ans pour les agréments lorsque le requérant sollicite la dispense de l'octroi de permis de transfert préalable visé à l'article 41 de la même loi). Le Conseil d'État constate que l'article 17, paragraphe 3, de la loi qui sert de fondement légal à la disposition sous examen, ne se réfère pas explicitement à un règlement grand-ducal pour la fixation des durées de validité de l'agrément. À cet égard, il convient de rappeler que le domaine de la liberté de commerce constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution, qui doit, conformément à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc. Il résulte de ce qui précède que la disposition sous examen, dans sa teneur proposée, risque d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution.

En ce qui concerne l'agrément des salariés et collaborateurs, l'article 19 de la loi précitée du 2 février 2022 ne prévoit pas de durée de validité. À cet égard, le Conseil d'État rappelle que le domaine des droits des travailleurs constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, qui doit, conformément à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc. Il résulte de ce qui précède que la disposition sous examen, dans sa teneur proposée, risque d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution.

Finalement, le Conseil d'État relève que le libellé des différentes « catégories » prête à confusion. Ces catégories ne figurent pas dans la loi. Comment faire la différence entre l'agrément armurier et commerçant d'armes de la catégorie M et l'agrément armurier et commerçant d'armes de la catégorie O ? Comment savoir à quel type d'agrément prévu par la loi ces catégories se réfèrent ?

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen concerne la carte européenne d'armes à feu. Se pose la question de la conformité dudit article avec l'article 42 de la loi précitée du 2 février 2022, et plus particulièrement avec le paragraphe 3 de cette disposition.

En effet, le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen limite le nombre d'armes pouvant être inscrites sur la carte européenne d'armes à feu à dix. Or, l'article 42, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 février 2022 dispose qu'« [u]n règlement grand-ducal précise les autres modalités de l'octroi de la carte européenne d'armes à feu, ainsi que les mentions et les catégories d'armes qui doivent y être indiquées ». Cette disposition ne contient donc aucune délégation à un règlement grand-ducal en ce qui concerne le nombre d'armes pouvant être inscrites sur la carte européenne d'armes à feu. D'ailleurs, le Conseil d'État ne saisit pas la logique de la limitation à dix armes, alors que l'article 42, paragraphe 2, alinéa 2, prévoit que cette carte « mentionne l'arme à feu ou les armes à feu détenues et utilisées par le titulaire de la carte ». La loi ne prévoit pas de limitation de nombre d'armes qu'une personne peut détenir. Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen dépasse ainsi le cadre tracé par l'article 42, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 février 2022 et risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que la directive (UE)

2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ne contient pas une telle limitation, de telle sorte que la limitation précitée est une disposition contraire à la directive (UE) 2021/555 précitée et enfreint par là le droit de l'Union européenne.

En ce qui concerne le paragraphe 2, se pose la question de la plus-value de cette disposition. De façon générale, se pose la question de l'utilité de la disposition de l'article 5. L'article 42 de la loi précitée du 2 février 2022, avec sa référence à l'annexe II de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, semble être auto-suffisante. L'article sous examen ne contient aucune modalité d'octroi de la carte européenne d'armes à feu, et les mentions qui doivent être indiquées sur cette carte sont prévues par l'annexe II précitée. Un règlement grand-ducal n'est dès lors, en principe, pas nécessaire, sauf à prévoir la procédure d'introduction de la demande. De telles dispositions ne figurent toutefois pas au projet de règlement grand-ducal.

Article 6

L'article 6, paragraphe 2, constitue en réalité une disposition transitoire. Elle est toutefois contraire à la disposition transitoire de l'article 66, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 2 février 2022, qui concerne également les registres d'armes, et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Le paragraphe 1^{er} constitue une reprise de l'article 66, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 2 février 2022, tout en omettant la première partie de cette disposition (« Sous réserve des dispositions du présent article, »). Il en résulte que le paragraphe 1^{er} ajoute à la loi et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution pour contrariété avec la base légale.

Article 9

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les formules comme « d'une ou de plusieurs » et « du ou des » sont à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Intitulé

L'objet principal du dispositif est à résumer de manière précise et concise. Il ne suffit pas de dire que l'acte en projet constitue l'exécution de l'acte qui lui sert de fondement légal. Un tel intitulé ne fournit aucun renseignement quant au contenu exact du dispositif et risque par ailleurs de prêter à confusion pour le cas où plusieurs règlements sont pris sur base de la même loi. L'intitulé du règlement en projet sous revue est dès lors à reformuler en tenant compte de ce qui précède.

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc. Par ailleurs, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Cette observation vaut également pour l'article 6, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase. Par ailleurs, en ce qui concerne la mention de l'avis de la Fédération des artisans, le Conseil d'État signale que si des avis ont été demandés sans qu'ils soient prescrits par un texte hiérarchiquement supérieur, il n'est juridiquement pas nécessaire de les mentionner. D'un point de vue légistique, il y a cependant lieu de faire abstraction de telles mentions, étant donné qu'elles alourdissent inutilement la lecture du préambule et induisent en erreur sur la vraie nature de ces consultations. Il pourrait en effet être déduit à tort de leur mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à ces consultations lors d'une modification ultérieure. Partant, il y a lieu de faire abstraction de la mention de l'avis de la Fédération des artisans.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, à la catégorie « G », les termes « Immatriculation » et « Durée » sont à écrire avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 3, à la catégorie Q, en ce qui concerne le terme « Durée ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de viser « l'article 24, paragraphe 7, troisième phrase, de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions ». Par ailleurs, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». En outre, les termes « de la même loi » sont réservés pour la présentation de dispositions modificatives. Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu d'écrire « l'article 24, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 2 février 2022, sont remplies ». Cette observation vaut également pour l'article 6, paragraphe 1^{er}, première phrase.

Article 4

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 5

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il convient de se référer à la « directive (UE) ~~n°~~ 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ».

Article 6

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État se doit de signaler que celui-ci contient une disposition transitoire qui est à faire figurer sous l'article 8.

Article 9

Il y a lieu d'écrire « le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 14 votants, le 12 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer