



11 / 2018

Révision de la loi sur les armes: un enjeu plus grand qu'il n'y paraît

10.12.2018

L'essentiel en bref

Faisant partie de l'acquis de Schengen, la législation européenne sur les armes a évolué afin de mieux lutter contre l'utilisation abusive des armes à feu à des fins criminelles. L'acquisition des armes semi-automatiques est désormais soumise à conditions. En tant qu'État associé à l'accord de Schengen, la Suisse est tenue, elle aussi, d'adapter sa législation sur les armes à ce développement de l'acquis de Schengen. Sur cette question, elle a pu négocier des exceptions avec l'UE, notamment pour l'arme d'ordonnance reprise directement de l'armée qui n'est pas visée par la révision de la loi. Si la Suisse ne modifie pas sa législation sur les armes et qu'il n'est pas possible de négocier une solution avec l'UE, l'accord d'association à Schengen cesserait automatiquement d'être appliqué – sans que l'UE ou la Suisse n'aient la nécessité de le dénoncer. Les citoyens tout comme les milieux économiques suisses bénéficient fortement des facilitations liées à l'association à Schengen. Les personnes qui prennent l'avion dans notre pays peuvent se déplacer plus librement et plus rapidement dans les aéroports, les automobilistes passent moins de temps dans des embouteillages à la frontière et les entreprises du secteur touristique profitent de l'augmentation des touristes en provenance de Chine et d'Inde. La participation à Schengen comporte également de nombreux avantages dans le domaine de la sécurité. Elle permet en effet aux policiers suisses d'accéder à la base de données Schengen et améliore la lutte contre la criminalité internationale. Enfin, l'accord de Dublin étant directement lié à celui de Schengen, le domaine de l'asile est également concerné au premier chef. L'accord de Dublin a ainsi permis de réaliser une économie de l'ordre de 2 milliards de francs entre 2009 et 2016. La révision de la loi suisse sur les armes permet à notre pays de rester dans l'espace Schengen et donc, de rester membre de l'accord de Dublin. Elle prévoit des changements raisonnables en ce qui concerne l'acquisition d'armes semi-automatiques ainsi que des exceptions qui tiennent compte de la tradition suisse du tir.

Le référendum contre la mise en œuvre de cette révision a été lancé début octobre 2018. Cette question sera probablement soumise au vote en mai 2019.

Contact et questions

Dr. Jan Atteslander

Membre de la direction, responsable du département Économie extérieure

Position d'économiesuisse

- Le projet élaboré par le Conseil fédéral et le Parlement est équilibré. D'une part, les changements sont raisonnables et tiennent compte de la tradition suisse du tir et, d'autre part, l'association à Schengen et à Dublin, importante notamment pour les milieux économiques, est préservée. economiesuisse s'engage en faveur de ce projet.
- Les milieux économiques profitent fortement des accords de Schengen et de Dublin: d'après le Conseil fédéral, leur disparition entraînerait un manque à gagner. À l'horizon 2030, le revenu des Suisses subirait une baisse de jusqu'à 1600 francs par an et les exportations des entreprises reculeraient de jusqu'à 5,6%.
- Grâce à l'accord de Schengen, le nombre de touristes venus de Chine, d'Inde et du Moyen-Orient a augmenté. Le secteur du tourisme suisse s'en félicite. La venue de ces visiteurs bénéficie à l'hôtellerie et à la restauration. Or, sans le visa Schengen, la branche du tourisme pourrait faire face à un manque à gagner de jusqu'à 530 millions de francs par an.
- La possibilité pour les autorités de poursuite pénale suisses d'accéder au système d'information Schengen améliore la collaboration transfrontière et accroît la sécurité. Les autorités obtiennent jusqu'à 50 résultats positifs par jour aux recherches qu'elles lancent.
- L'accord de Dublin, qui permet de renvoyer un requérant d'asile dans le pays où a été effectuée la première demande, a permis à la Suisse de réaliser une économie de l'ordre de 2 milliards de francs entre 2009 et 2016.

Pourquoi la Suisse doit faire évoluer sa législation sur les armes

Une révision qui commence en 2013

La sécurité n'est pas statique. De nouvelles menaces et de nouveaux dangers appellent constamment de nouvelles mesures dans la lutte contre la criminalité. Et ces mesures exigent que les lois pertinentes soient constamment perfectionnées – comme notre loi sur les armes. Afin de tenir compte de cette dynamique, la Suisse et l'UE revoient régulièrement leur législation pour déterminer si elle répond toujours aux défis actuels et futurs. La Commission européenne a commandé trois études sur ce sujet en 2013. L'objectif était d'améliorer la traçabilité des armes dans l'espace Schengen et de lutter contre le trafic illégal de celles-ci, sans compliquer inutilement le mouvement transfrontalier des armes. Sur la base de cette expertise, un rapport final contenant diverses recommandations d'ajustements législatifs a été produit à la fin de 2014.

À l'origine, la Commission européenne n'avait pas l'intention de présenter ses propositions avant 2016, mais les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris où des armes semi-automatiques ont été utilisées ont mis la pression et ont accélérés les choses. L'UE a accéléré l'adaptation de la législation européenne sur les armes, et le projet a été complété par des mesures supplémentaires et soumis au Conseil. Le droit des armes faisant partie de l'acquis de Schengen, la Suisse a tenu un rôle actif dans le débat en tant que membre associé. Elle a ainsi eu son mot à dire dans l'élaboration de la directive. Parallèlement – et conformément aux engagements pris en adhérant à l'accord de Schengen (à la suite de l'acceptation par le peuple suisse, le 5 juin 2005), la Suisse s'est donc engagée à mettre en œuvre les mesures qui ont été adoptées par les partenaires de l'espace Schengen.

Afin de tenir compte de sa tradition du tir et des besoins de son armée, notre pays a pu négocier avec l'UE des exceptions (cf. figure 1). Les militaires peuvent ainsi par exemple conserver leur arme d'ordonnance sans conditions.

La révision de loi proposée par le Conseil fédéral a par ailleurs mis à profit la marge d'interprétation, et le Parlement a adopté le texte en ajoutant quelques simplifications mineures. La Suisse présente donc désormais un projet conforme au développement de l'acquis de Schengen.

Figure 1

Acteurs concernés par la nouvelle loi sur les armes

Qui	Pourquoi
Militaires	Aucune modification pour quiconque souhaite conserver son arme d'ordonnance à la fin de ses obligations militaires. Grâce aux exceptions négociées par le Conseil fédéral, les militaires ne sont pas concernés.
Chasseurs	Sachant que les armes semi-automatiques ne sont pas autorisées pour la chasse, les chasseurs ne les utilisent pas pour cette activité.
Tireurs affiliés à un club	Les tireurs affiliés à un club reçoivent automatiquement une autorisation exceptionnelle de la part du canton.
Détenteurs d'armes	Les détenteurs d'armes ont trois ans pour annoncer au bureau cantonal ad hoc qu'ils possèdent une des armes désormais interdites, pour autant qu'il ne s'agisse pas de leur arme d'ordonnance et que l'arme en question n'est pas déjà enregistrée. Pas d'autres exigences à remplir.
Tireurs réguliers hors club	Les tireurs réguliers hors club reçoivent une autorisation exceptionnelle, mais doivent prouver cinq et dix ans après l'acquisition d'une arme semi-automatique qu'ils tirent régulièrement avec celle-ci – dans une salle de tir, par exemple.
Acheteurs de chargeurs de grande capacité	Les acheteurs de chargeurs de grande capacité doivent posséder une autorisation exceptionnelle pour l'arme concernée. S'ils ont cette autorisation, ils ne doivent rien faire de plus.
Musées et collectionneurs	Les musées et collectionneurs doivent prouver que les armes sont conservées en lieu sûr et qu'ils tiennent un registre des armes.
Vendeurs d'armes	Les vendeurs d'armes doivent marquer des éléments essentiels d'armes et annoncer aux autorités cantonales la vente et l'achat d'armes semi-automatiques ou d'éléments essentiels d'armes de ce type.
Acheteurs non affiliés à un club, qui ne tirent pas régulièrement ni ne collectionnent d'armes	Ils ne peuvent plus acheter d'armes semi-automatiques.

□ Pas concernés ■ Peu concernés ■ Concernés ■ Fortement concernés

Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

Indépendamment de la révision de la loi fédérale sur les armes, les conditions générales suivantes continuent de s'appliquer lors de l'acquisition d'une arme semi-automatique: l'acheteur doit être majeur, ne pas avoir d'inscription au casier judiciaire pour des actes dénotant un caractère violent ou dangereux et ne pas être perçu – avec l'arme – comme menace pour lui-même ou autrui. La nouvelle législation sur les armes n'induit ni registre central des armes, ni tests médicaux ou psychologiques, ni obligation d'adhérer à un club de tir.

De moins en moins de militaires suisses gardent le fusil

La baisse est impressionnante: de 43% en 2004, le pourcentage de Suisses exerçant leur droit de garder l'arme après avoir été libérés du service militaire est passé à 11% en 2016, selon le Département fédéral de la défense. À la fin du service, presque neuf militaires sur dix laissent donc leur arme à l'arsenal. En chiffres absolus, cela signifie que – par cette voie – le nombre de fusils d'assaut et de pistolets en possession de militaires libérés du service avait augmenté de 32 000 pièces en 2004, mais qu'il n'y en avait plus que de 2500 en 2016.

L'accord de Schengen s'éteint automatiquement

L'accord de Schengen entre la Suisse et l'Union européenne présente une particularité qui, sous cette forme, n'existe pas dans d'autres accords bilatéraux entre les deux parties. Si la Suisse ne légifère pas de manière conforme au développement de l'acquis Schengen, pour lequel elle dispose d'ailleurs d'un droit de participation à la prise de décision, ce dernier cessera automatiquement d'être appliqué, en vertu de l'article 7, sauf si le Comité mixte prend une décision contraire dans les trois mois. Tous les États européens ainsi que les représentants de la Commission européenne et du Conseil européen au sein du Comité mixte devraient soutenir cette décision. En d'autres termes: si la Suisse et l'UE ne se mettent pas activement d'accord, notre pays perdra son association à Schengen sans que celle-ci doive être dénoncée par l'une ou l'autre partie. Comme l'accord de Schengen est directement lié à l'accord de Dublin, l'association à ce dernier prendra alors également fin.

L'économie nationale toute entière profite de l'accord de Schengen

De combien baisseraient les revenus des Suisses si l'association à Schengen et l'accord de Dublin disparaissaient? Telle est la question examinée par des économistes de l'institut indépendant de conseil et de recherche Ecoplan^[1], dans une étude réalisée pour la Confédération. Selon leurs conclusions, sans l'association à l'accord de Schengen, la diminution pourrait atteindre jusqu'à 3,7% pour le produit intérieur brut suisse (PIB) en 2030, jusqu'à 1600 francs pour le revenu annuel par habitant et jusqu'à 5,6% pour les exportations. À titre de comparaison: dans la première année qui a suivi la levée du taux plancher en 2015, les exportations avaient faibli de 2,6%. C'est dire à quel point l'économie suisse profite donc, incontestablement, de l'association à Schengen et de l'accord de Dublin.

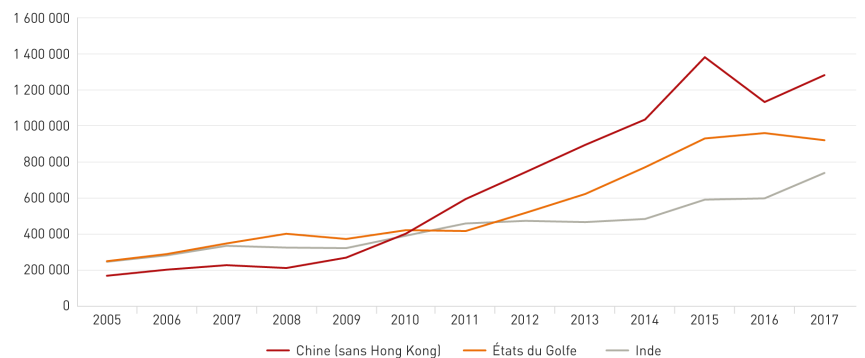
Cela étant dit, l'impact véritable d'une suppression de ces deux accords sur le PIB, sur le revenu par habitant ou sur les exportations dépend essentiellement de la mise en œuvre concrète – autrement dit: du comportement des autres pays associés à Schengen. Les chercheurs s'attendent à trois effets primaires, décrits plus en détail dans les chapitres suivants. Premièrement, sans Schengen, des contrôles systématiques seront réintroduits aux frontières suisses et deuxièmement, notre pays devra à nouveau délivrer ses propres visas. Troisièmement, sans Dublin, les demandes d'asile se multiplieront ou, plutôt, la Suisse ne pourra plus renvoyer vers d'autres pays associés à Schengen les requérants présentant une deuxième demande. Plusieurs scénarios sont possibles pour évaluer l'intensité de ces effets. C'est ce que traite le chapitre suivant. Précisons tout de même que les évaluations des chercheurs n'ont pas tenu compte de tous les effets possibles. Comme expliqué plus bas, l'accord de Schengen permet en effet aux autorités de poursuite pénale suisses d'accéder au système d'information Schengen et ainsi à la base de recherche pour toute l'Europe. Cela accroît la sécurité, mais de tels bénéfices n'ont pas été inclus dans les modèles analysés pour mesurer les impacts économiques. L'on peut donc supposer qu'en réalité, les milieux économiques profitent davantage des accords que ce que disent les chiffres.

Les régions touristiques ont besoin de Schengen

Depuis que la Suisse est associée à Schengen, les touristes en provenance de pays extra-européens n'ont plus besoin de visa si, après avoir visité Berlin, Paris ou Milan, ils veulent également se rendre à Lucerne ou à Genève. Cela se répercute sur le nombre de nuitées: les touristes de Chine, d'Inde et des pays arabes passent ainsi plus de nuits en Suisse (cf. figure 2).

Figure 2

Évolution des nuitées de 2005 à 2017



Source : HESTA, OFS 2018, hotelleriesuisse
www.economiesuisse.ch

Sans oublier que les voyageurs de Chine, d'Inde et des pays arabes dépensent beaucoup d'argent en Suisse, par exemple dans les restaurants, les bijouteries ou encore dans les musées qu'ils visitent. Ces dépenses représentent entre 310 et 420 francs par jour, soit une valeur ajoutée brute de 1,1 milliard de francs par année. Une somme dont l'importance pour le tourisme, et donc l'économie suisse, paraît encore plus claire si l'on sait que les trois groupes de touristes susmentionnés contribuent à hauteur de 6% à la création de valeur totale de la branche, qui emploie plus de 175 000 personnes dans toutes les régions du pays.

Sans le régime de visa Schengen simplifié, le flux de visiteurs de ces pays diminuera sans doute. Ecoplan estime que, selon la formule que la Suisse trouvera pour coordonner ses visas avec ceux des pays associés à Schengen, notre branche du tourisme subira un manque à gagner de 200 à 530 millions de francs.

L'économie suisse a besoin de relations stables avec l'Europe

L'économie suisse vit du commerce extérieur: nous gagnons deux francs sur cinq dans les échanges avec l'étranger et plus de la moitié de nos biens et services sont destinés à l'Union européenne, ce qui en fait notre premier partenaire commercial. L'économie de notre pays dépend donc de relations stables entre la Suisse et l'Union européenne. Le référendum contre la révision de la loi sur les armes est une attaque contre toutes relations de la Suisse avec l'UE. À l'instar de l'initiative dite «d'autodétermination» ou l'initiative dite de «limitation», il met à l'épreuve les relations bilatérales de la Suisse avec l'UE. La place économique en pâtit et l'activité d'investissement est freinée.

Sans Schengen, nous risquons des embouteillages à la douane et des files d'attente à l'aéroport

Grâce à Schengen, la Suisse peut se passer de contrôles systématiques à la frontière. Cela profite aux passagers des quelque 1,2 million de véhicules qui passent chaque jour une douane suisse. En cas de sortie de l'espace Schengen, ces

frontières deviendraient des frontières extérieures. Les membres de l'espace Schengen sont, en principe, tenus de les contrôler. Cependant, il est difficile de prédire comment les fonctionnaires français, autrichiens et italiens procéderont pour le contrôle de véhicules aux frontières. Un regard en arrière est toutefois instructif pour chiffrer les répercussions que ces contrôles pourraient avoir: en 2004, lorsque les gardes-frontières allemands avaient décidé le contrôle systématique des véhicules, Kreuzlingen a connu un véritable état d'urgence et la police cantonale de Thurgovie a été obligée de publier un communiqué de presse. Le trafic s'est effondré, imposant aux gens de longs délais d'attente dans les embouteillages à la douane. La longueur des files en cas de sortie de Schengen dépendra bien entendu du nombre de gardes-frontières additionnels que les pays voisins engageront, du nombre de postes frontières qu'ils fermeront et de leurs investissements pour développer les points de passage. En supposant que les pays limitrophes de la Suisse développent les infrastructures aux frontières, les délais d'attente occasionneront 1,5 milliard de francs de coûts par an. Ce sont essentiellement les frontaliers qui subiront ces coûts, mais une part, estimée à 118 millions de francs par an, se répercutera sur les autres Suisses qui passent régulièrement la frontière. En l'absence d'investissements, les coûts liés aux délais d'attente pourraient atteindre 3,2 milliards de francs. La compétitivité des entreprises importatrices et exportatrices en serait lourdement affectée.

Sans Schengen, les Suisses devront attendre plus longtemps aux frontières du pays, mais aussi à l'aéroport. Un retrait obligerait ainsi l'aéroport de Zurich à réorganiser de manière uniforme ses terminaux, répartis aujourd'hui en zone Schengen et zone non-Schengen. Pour un vol à destination de Paris, par exemple, les voyageurs devraient de nouveau présenter leur passeport et faire la file à un guichet spécifique. À l'arrivée, ils perdraient encore du temps, car ils ne pourraient plus emprunter les guichets destinés aux citoyens de l'UE. Sans compter que les aéroports suisses devraient investir des montants importants et les amortir. Selon des estimations, les investissements nécessaires à l'aéroport de Zurich atteignent entre 65 et 125 millions de francs.

Sans Schengen, le pôle scientifique et la recherche suisses perdent de leur attrait

Les visas Schengen n'ont pas seulement eu un effet positif sur le tourisme suisse. Ils facilitent également les déplacements des hommes d'affaires étrangers, ce qui se traduit par un plus grand nombre de commandes pour les entreprises suisses. Les scientifiques peuvent également voyager plus facilement, ce qui renforce l'attrait du pôle scientifique et de la recherche suisses. Muni d'un visa Schengen, un professeur russe enseignant à l'EPFL peut ainsi, sans tracas bureaucratiques, se rendre à Paris en avion pour une conférence. De manière analogue, un groupe de chercheurs indiens engagés dans un projet à Paris peut se déplacer à Genève pour un atelier d'experts, sans devoir se rendre au consulat de Suisse en France pour demander un visa.

La liberté de voyager renforce la Genève internationale

Les débuts de Genève comme ville d'accueil parmi les plus prisées au monde pour les rencontres et organisations internationales remontent à 1863, avec la fondation de la Croix-Rouge. Genève est synonyme de diplomatie, engagement mondial et coopération multilatérale. Mais Genève n'est pas la seule ville à briguer cet honneur. Vienne et Copenhague sont de sérieuses concurrentes dans l'espace Schengen. Pour la cité au bout du lac, il est donc d'autant plus important que notre pays maintienne son association à Schengen et garde le système des visas Schengen. Sinon, venir à Genève pour participer à une conférence deviendra bien plus compliqué pour des ressortissants de pays africains, par exemple. Sans l'accord de Schengen, les accords dits de représentation disparaîtraient sans doute également. Grâce à ceux-ci, des ressortissants d'États tiers peuvent déposer une demande de visa pour la Suisse dans leur pays, auprès du consulat le plus proche d'un pays associé à Schengen. Les consulats sont parfois très éloignés et sans Schengen, les personnes concernées devraient obligatoirement se rendre auprès du consulat de Suisse pour leur voyage à Genève.

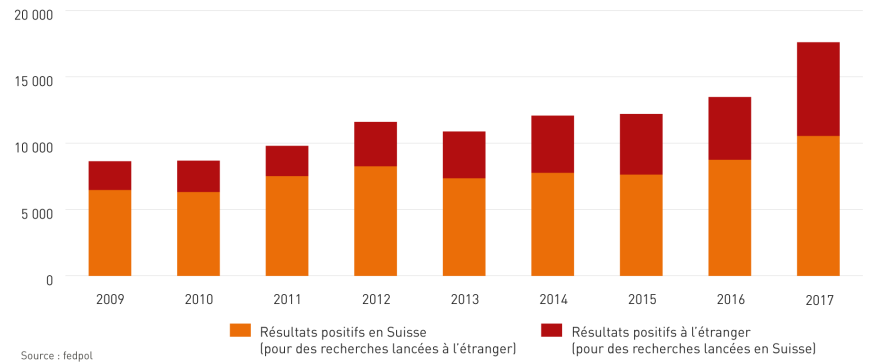
Schengen a apporté plus de sécurité à la Suisse

L'association de la Suisse à l'espace Schengen a aussi amélioré la coopération policière transfrontalière. Les États associés à Schengen ont mis en place une base de recherche électronique pour toute l'Europe. Aujourd'hui, le système d'information Schengen (SIS II) est un instrument central des autorités de police et de sécurité, en Suisse également. Il apporte une contribution importante à la lutte internationale contre la criminalité. Selon l'Office fédéral de la police (fedpol), plus de 17 000 réponses pertinentes ont été obtenues pour les recherches effectuées en 2017. Nos autorités de poursuite pénale reçoivent chaque jour une cinquantaine de signalements de personnes potentiellement dangereuses. Il serait inadmissible que la Suisse prolonge le permis de séjour d'un criminel recherché à l'échelle internationale uniquement parce qu'elle n'a pas accès à la base de données européenne des délinquants. Selon une étude du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la Suisse devrait dépenser 500 millions de francs supplémentaires par an pour garantir ce niveau de sécurité sans participer à Schengen.

Figure 3

Résultats positifs pour des recherches dans le système d'information Schengen

► Nombres de résultats positifs



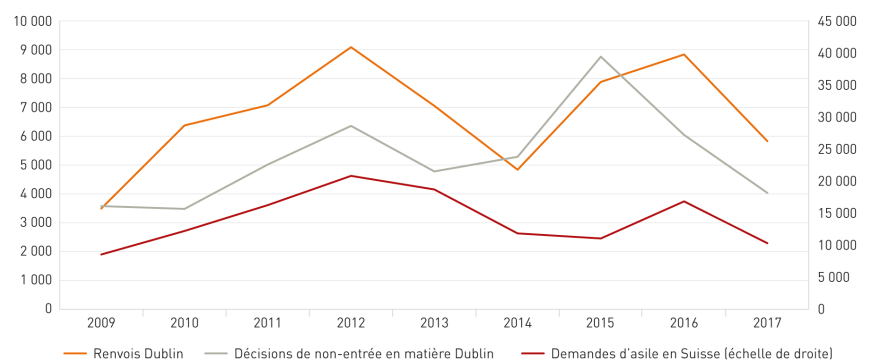
Un autre outil, le système d'information sur les visas (VIS), renforce également la coopération entre les États. Lorsque la Suisse refuse à une personne le droit d'entrer sur son territoire, cela est introduit dans le système d'information Schengen (SIS) et notifié à tous les pays associés à Schengen. Ainsi, la lutte contre les entrées et les séjours illégaux en Suisse démarre déjà à l'étranger. Si la Suisse n'est plus associée à Schengen, ses autorités de sécurité perdront leur droit d'accès à ces bases de données et le facteur de la sécurité, essentiel pour la place économique, en subira les conséquences.

L'accord de Dublin – des économies annuelles de plusieurs millions pour la Suisse

La fin de l'association à Schengen serait aussi celle de l'association à Dublin, car les deux accords sont liés. Lors de demandes d'asile dont l'examen, en vertu de l'accord de Dublin, ne relève pas de sa compétence, la Suisse ne pourrait que dans certaines limites renvoyer les personnes concernées dans l'État Dublin responsable. En conséquence, elle devrait contrôler intégralement toutes les demandes. Or, depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Dublin pour la Suisse, elle a pu renvoyer 29 751 personnes vers d'autres pays. Le nombre de personnes renvoyées par d'autres pays vers la Suisse se monte, quant à lui, à 6 408, ce qui est bien inférieur. Entre 2009 et 2016, notre pays a ainsi réalisé 2 milliards de francs d'économies. Ce montant ne tient pas compte des coûts supplémentaires générés par les deuxième demandes. Il est difficile d'estimer la hausse de ces demandes en cas de disparition de l'accord de Dublin. Pour ce faire, les experts d'Ecoplan se sont fondés sur les chiffres suivants: entre 2012 et 2015, les États membres de l'UE ont refusé 225 000 demandes d'asile par an en moyenne – dont 145 000 pour nos voisins autrichiens, allemands et italiens. Il est évident que la totalité de ces personnes ne déposeraient pas également une demande en Suisse sans l'accord de Dublin. Mais si 1% seulement le font, cela représente 109 millions de francs de coûts supplémentaires par an pour la Suisse. Et si 10% le font, la Confédération devrait déboursier 1,09 milliard de francs de plus par an.

Figure 4

Évolution dans le domaine de l'asile



Source : ODM
www.economiesuisse.ch

Conclusion: une législation révisée sur les armes avec des adaptations raisonnables est dans l'intérêt de la Suisse

La mise en œuvre de la directive sur les armes adaptée ne touche que peu de personnes en Suisse et, qui plus est, de manière acceptable. Quiconque voudra acquérir une arme semi-automatique devra prouver qu'il est membre d'un club ou pratique régulièrement le tir. Les tireurs sportifs peuvent donc continuer de pratiquer ce loisir sans difficulté. Les collectionneurs ont également toujours la possibilité d'acquérir des armes semi-automatiques pour autant qu'ils les conservent convenablement. Les chasseurs ne sont pas concernés ni les militaires. À l'inverse, les répercussions d'un refus de mettre en œuvre le développement de l'acquis Schengen seraient immédiates et conséquentes. Les Suisses verraient leur revenu baisser de 1600 francs par personne et par an, en raison d'une baisse globale des revenus de jusqu'à 10,7 milliards de francs. Les entreprises exportatrices verraient leurs recettes liées aux exportations reculer de jusqu'à 5,6% et la Suisse devrait dépenser jusqu'à 1,09 milliard de francs supplémentaires dans le domaine de l'asile. Les accords de Schengen et de Dublin garantissent plus de liberté aux Suisses, leur évitent de longues files d'attente à la douane et leur permettent de rejoindre plus vite la porte d'embarquement pour le départ de leur vol à l'aéroport. L'économie aussi profite grandement de la réduction des coûts engendrés par les embouteillages et de l'accès facilité aux visas. Tous ces avantages restent acquis avec la mise en œuvre équilibrée de la directive sur les armes prévue par le Conseil fédéral et le Parlement. En même temps, ce projet garantit à la Suisse de pouvoir conserver sa tradition du tir.

1. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-69884.html>