COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.3.2006
COM(2006) 93 final

2006/0031 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte de la proposition

Motivations et objectifs de la proposition

La Commission, au nom de la Communauté (et par autorisation du Conseil en date du 16 octobre 2001[1]), a signé le Protocole des Nations Unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions ("Protocole Armes à Feu", appelé ci-après « le Protocole »), additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée[2]. L'insertion d'une clause de déconnection a permis de préserver la compétence communautaire dans la conclusion de cet instrument international.

Ce Protocole a pour objet de "promouvoir, de faciliter et de renforcer la coopération entre les Etats Parties en vue de prévenir, de combattre et d'éradiquer la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions" (article 2). Il comporte un certain nombre d'articles (21) qui visent essentiellement à "prévenir la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions". Certaines dispositions du Protocole impliquent, cependant, quelques modifications limitées et techniques, spécifiquement à la Directive du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, et cela même si la vocation du Protocole est évidemment différente de celle de la Directive, qui ne s'applique, elle, qu'au commerce légal de certains types d'armes (exclusion, par exemple, des armes de guerre), et dans le seul contexte du Marché Intérieur.

La présente proposition ne vise dès lors pas les aspects du Protocole se situant hors du champ d'application de la Directive 91/477, tels que, par exemple, les régimes d'importation/exportation appliqués par les Etats membres aux frontières externes de l'Union européenne.

Contexte général

Il convient tout d'abord de préciser les notions mêmes de fabrication et de trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, en reprenant dans la Directive les définitions de ces activités contenues dans le Protocole –article 3–, et cela, naturellement, dans un souci de clarté, de sécurité, et de cohérence juridiques.

La lutte contre la criminalité organisée rend également le traçage des armes à feu particulièrement important. Les modifications techniques ci-après exposées visent à rendre plus facile ce traçage, dans le cadre et pour les armes visées par la Directive 91/477.

Ainsi, le principe du marquage à la fabrication des armes – pour celles, naturellement, qui entrent dans le champ d'application de la directive – n'apparaît que de façon indirecte dans le deuxième alinéa de l'article 4 de la directive 91/477, à travers les mentions des éléments d'identification des armes devant figurer dans les registres des armuriers. Le Protocole, en revanche, pose clairement, en son article 8.1. a) ("marquage des armes à feu, fabrication") une obligation de marquage. Elle peut être reprise telle quelle dans la Directive.

---

1 Publiée au Journal Officiel des Communautés européennes L280 du 24 octobre 2001

2 http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2003/index.htm

Il paraît également expédient de reprendre au même article de la Directive la prescription contenue au 8.1.c) du Protocole par laquelle est posée également une obligation de marquage dans le contexte de transferts d'armes de stock gouvernementaux en vue d'un usage civil permanent.

Le même article 4 de la directive 91/477 fait obligation aux armuriers (définis dans la directive comme "toute personne physique ou morale dont l'activité professionnelle consiste en tout ou en partie dans la fabrication, le commerce, l'échange, la location, la réparation ou la transformation d'armes à feu" - article 1er, deuxième paragraphe -) de conserver, pendant une période de cinq ans, un registre sur lesquels sont inscrites les entrées et les sorties des armes. Pour renforcer l'aspect sécuritaire de la Directive, il convient d'adopter la période minimale de 10 ans pour la conservation des registres, comme le prescrit le Protocole (article 7). Il doit en outre être précisé que les activités des courtiers et de courtage, telles qu'évoquées dans l'article 15 du Protocole, rentrent bien dans la définition de l'armurier donnée par la Directive.

L'article 5 du Protocole prévoit que les Etats Parties adoptent les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale ; sont visés les actes commis intentionnellement en particulier à la fabrication et aux trafics illicites d'armes à feu. Il est donc nécessaire de renforcer la formulation des sanctions éventuellement applicables dans la Directive pour en accroître l'efficacité.

Par ailleurs, l'annexe I de la Directive 91/477 (point III, a)) précise que des objets qui correspondraient à la définition des armes à feu mais qui auraient été définitivement rendus impropres à l'usage par certains procédés techniques ne seraient pas considérés comme des armes rentrant dans le champ d'application de la directive. Or le Protocole énonce, en son article 9, certains principes généraux de neutralisation des armes, plus complets, qu'il est nécessaire de reprendre dans la Directive amendée.

Nature des modifications proposées

Les modifications proposées n'abordent pas des problèmes nouveaux par rapport à l'économie générale de la Directive. Elles ne font qu'adapter les dispositions de la Directive au contexte normatif nouveau induit par l'adhésion de la Communauté au Protocole.

Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

La proposition s'inscrit en cohérence avec, en particulier, la politique de l'Union contre le crime organisé. Elle se situe dans le droit fil de la Communication de la Commission "relative à des mesures visant à assurer une plus grande sécurité en matière d'explosifs, de détonateurs, de matériel servant à fabriquer des bombes et d'armes à feu" – COM(2005) 329 final – qui précise ainsi: "une modification technique de la directive 91/477 sera proposée par la Commission en 2005, afin d'intégrer les dispositions appropriées exigées par le protocole en ce qui concerne les transferts d'armes intracommunautaires visés par la directive".

Consultation des parties intéressées et des analyses d'impact

Consultation des parties intéressées

La consultation est sans objet dans le cas présent eu égard au fait qu'il s'agit de faire droit à

une obligation internationale de la Communauté.

Pour mémoire, la proposition ne touche qu'à des aspects techniques de la Directive ; une expertise technique sur les propositions exposées été fournie par un groupe d'experts nationaux, comme précisé ci-après.

Obtention et utilisation d'expertise

Domaines scientifiques / d'expertise concernés

Les modifications proposées ont déjà été agréées au niveau de l'Union au cours de la négociation du Protocole ; il s'agit d'un accord mixte, négocié dans le cadre d'une concertation entre tous les Etats Membres et la Commission ; elles ne font que reprendre les positions sur la base desquelles le Protocole a été conclu.

Méthodologie utilisée

Réunion d'un groupe informel d'experts nationaux sur l'application de la directive 91/477, le 23 mai 2005, pour tirer les conséquences rédactionnelles sur la Directive de l'adhésion au Protocole.

Principales organisations/experts consultés

Représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, et de la Défense.

Synthèse des avis reçus et utilisés

Le groupe estime qu'il est nécessaire d'apporter les modifications techniques proposées, et cela d'autant plus qu'elles découlent d'un accord (le Protocole) déjà négocié et conclu.

Moyens utilisés pour mettre les résultats de l'expertise à disposition du public

Le Protocole a été régulièrement publié (voir références supra) et les parties intéressées n'ont pas fait connaître de réserves.

Analyse d'impact

Une analyse d'impact n'est pas nécessaire s'agissant de simples modifications techniques découlant d'engagements internationaux de la Communauté, comme il ressort du document « Impact assessment guidelines » (SEC(2005) 791 du 15 juin 2005).

La non intégration de ces modifications entraînerait, en particulier, une insécurité juridique pour les opérateurs économiques et un manquement aux obligations internationales de la Communauté.

Eléments juridiques de la proposition

Résumé des mesures proposées

Définir, dans le champ d'application de la Directive, les notions de fabrication et trafic illicites des armes à feu, réaffirmer la nécessité de leur marquage, relever la durée de la tenue des registres prescrite par la Directive, clarifier les sanctions applicables, et reprendre les principes

généraux de neutralisation des armes définis par le Protocole des Nations Unies

Base juridique

Article 95 du Traité CE

Principe de subsidiarité

L'action de la Commission se justifie par la signature du Protocole qui emporte naturellement des obligations internationales auxquelles il convient de faire droit.

Principe de proportionnalité

Les modifications proposées se limitent à intégrer des dispositions mêmes du Protocole dans la Directive.

La charge financière et administrative impliquée par ces modifications techniques est extrêmement limitée.

Ainsi, le marquage des armes impliquées est, en pratique, déjà assuré par les opérateurs économiques et la tenue des registres largement informatisée; les principes généraux de désactivation offrent un large choix quant aux techniques applicables, et la détermination des sanctions applicables est sans incidence financière.

Choix des instruments

Instrument(s) proposé(s): directive

La norme juridique originelle à modifier étant elle-même une directive, l'instrument juridique approprié est donc bien une autre directive, dans la respect du parallélisme des formes.

Le choix d'un autre instrument communautaire ou l'abandon aux législations nationales des adaptations visées, auraient vidé la directive d'une partie de sa substance et porté atteinte à sa cohérence et crédibilité mêmes.

Il ne pourrait au surplus être justifié que la Communauté, partie au Protocole, n'en tire pas les conséquences dans son ordre juridique interne.

Incidence budgétaire

La proposition n'a pas d'incidence pour le budget de la Communauté.

Information supplémentaire

Simplification

Les autorités publiques au niveau de l'Union peuvent, en particulier, compter sur une traçabilité des armes visées par la Directive plus facile avec la garantie d'un marquage adéquat et une durée minimale relevée pour la tenue des registres.

Retrait de dispositions législatives en vigueur

Il n'y a pas d'autre disposition législative en vigueur susceptible d'être retirée.

Explication détaillée de la proposition, par chapitre ou par article

Se retrouve dans la partie 3) "éléments juridiques de la proposition, résumé des mesures proposées".

2006/0031 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 95, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission[3],

vu l'avis du Comité économique et social européen[4],

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du Traité[5],

considérant ce qui suit:

(1) La directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes[6] a constitué une mesure d'accompagnement du marché intérieur. Elle établit un équilibre entre l'engagement d'assurer une certaine liberté de circulation pour certaines armes à feu au sein de l'espace intra-communautaire, et la nécessité d'encadrer cette liberté par certaines garanties d'ordre sécuritaire, adaptées à ce type de produits.

(2) Conformément à la décision 2001/748/CE du Conseil du 16 octobre 2001 concernant la signature au nom de la Communauté européenne du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions annexé à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée[7]. La Commission a signé, au nom de la Communauté, le dit protocole (ci-après le « protocole »).

(3) L'adhésion de la Communauté au protocole rend nécessaire la modification de certaines dispositions de la directive 91/477/CEE. Il importe, en effet, d'assurer une application cohérente, efficace et rapide des engagements internationaux ayant une incidence sur la directive.

(4) Dans ce souci, il convient de préciser les notions de fabrication et trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, aux fins de la présente directive.

---

3 JO C du , p. .
4 JO C du , p. .
5 JO C du , p. .
6 JO L 256 du 13.9.1991, p. 51.
7 JO L 280 du 24.10.2001, p. 5.

(5) Par ailleurs, le protocole établit une obligation de marquage des armes lors de leur fabrication, et lors de leur transfert de stocks gouvernementaux en vue d'un usage civil permanent, alors que la directive 91/477 ne fait qu'une allusion indirecte à l'obligation de marquage.

(6) D'autre part, la durée de tenue des registres d'informations sur les armes doit être porté à au moins dix ans, comme le prévoit le protocole.

(7) Il doit être également précisé que les activités des courtiers et de courtage telles qu'évoquées dans l'article 15 du Protocole rentrent bien dans la définition de l'armurier donnée par la directive.

(8) Le protocole exige dans certains cas graves l'application de sanctions pénales et la confiscation des armes. Les sanctions prévues dans la directive doivent dès lors être renforcées.

(9) S'agissant de la neutralisation des armes à feu, le point III a) de l'annexe I de la directive opère un simple renvoi aux législations nationales. Le protocole énonce, des principes généraux de neutralisation des armes plus explicites L'annexe I de la directive doit donc être complétée.

(10) Il convient, dès lors, de modifier la directive 91/477/CEE en conséquence,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 91/477/CEE est modifiée comme suit :

1) A l'article 1, après le paragraphe 2, sont rajoutés les deux nouveaux paragraphes suivants :

«3. Aux fins de la présente directive on entend par "fabrication illicite" la fabrication ou l'assemblage d'armes à feu, de leurs pièces et éléments ou de munitions:

– à partir de pièces et d'éléments ayant fait l'objet d'un trafic illicite;

– sans licence ou autorisation, délivrées conformément au droit interne, d'une autorité compétente de l'État Membre dans lequel la fabrication ou l'assemblage a lieu; ou

– sans marquage des armes à feu au moment de leur fabrication conformément à l'article 4 paragraphe 1.

4. Aux fins de la présente directive on entend par "trafic illicite" l'acquisition, la vente, la livraison, le transport ou le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à partir du territoire d'un État Membre ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre État Membre si l'un des États Membre concernés ne l'autorise pas conformément aux dispositions de la présente directive ou si les armes à feu ne sont pas marquées conformément à l'article 4 paragraphe 1. »

2) L'article 4 est remplacé par le texte suivant :

«1. Aux fins de l'identification et du traçage de chaque arme à feu, les Etats membres, au moment de la fabrication de chaque arme à feu, soit exigent un marquage unique indiquant le nom du fabricant, le pays ou le lieu de fabrication et le numéro de série, soit conservent tout autre marquage unique et d'usage facile comportant des symboles géométriques simples combinés à un code numérique ou alphanumérique, permettant à tous les Etats d'identifier facilement le pays de fabrication.

En outre, les Etats membres veillent à ce qu'en cas de transfert d'une arme à feu de leurs stocks gouvernementaux en vue d'un usage civil permanent, celle-ci soit dotée d'un marquage approprié unique permettant aux Etats d'identifier facilement le pays de ce transfert.

2. Au moins pour les catégories A et B, chaque État membre fait dépendre d'un agrément l'exercice de l'activité d'armurier sur son territoire, sur la base au moins d'un contrôle quant à l'honorabilité à titre privé et professionnel de l'armurier. S'il s'agit d'une personne morale, le contrôle porte sur la personne qui dirige l'entreprise. Pour les catégories C et D, chaque État membre qui ne fait pas dépendre l'exercice de l'activité d'armurier d'un agrément soumet cette activité à une déclaration.

3. Les armuriers doivent tenir un registre sur lequel sont inscrites toutes les entrées et sorties d'armes à feu des catégories A, B et C, avec les données permettant l'identification de l'arme, notamment le type, la marque, le modèle, le calibre et le numéro de fabrication, ainsi que les noms et adresses du fournisseur et de l'acquéreur. Ce registre est conservé par l'armurier pendant une période de cinq ans, y compris après la cessation de l'activité. Chaque Etat membre assure la conservation de ces informations pendant une période minimale de dix ans. »

3) L'article 16 est remplacé par le texte suivant:

« 1. Les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Les Etats membres veillent, dans le contexte de la présente directive, à qualifier d'infraction pénale tout acte intentionnel visant :

– à la fabrication illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions;

– au trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions;

– à la falsification ou à l'effacement, à l'enlèvement ou à l'altération de façon illégale du marquage prévu à l'article 4, paragraphe 1.

La tentative de telles atteintes, la participation et l'incitation à celles-ci, doivent également être considérées comme des infractions pénales lorsqu'elles sont commises intentionnellement.

Ces infractions doivent être passibles d'une mesure de confiscation comme prévue à l'article 2 de la Décision-Cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à

la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.

2. Les Etats membres notifient à la Commission les dispositions visées au paragraphe 1 au plus tard à la date mentionnée à l'article 2 de la présente directive et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais. »

4) L'annexe I est modifiée comme suit :

a) Le point III a) est remplacé par le texte suivant:

« a) ont été rendus définitivement impropres à l'usage par une neutralisation assurant que toutes les parties essentielles de l'arme à feu ont été rendues définitivement inutilisables et impossibles à enlever, remplacer, ou modifier en vue d'une réactivation quelconque « ;

b) L'alinéa suivant est inséré après le premier alinéa :

« Les Etats membres prennent des dispositions pour faire vérifier les mesures de neutralisation visées au point a) par une autorité compétente, afin de garantir que les modifications apportées à une arme à feu la rendent définitivement inutilisable. Les Etats membres prévoient, dans le cadre de ladite vérification, la délivrance d'un certificat ou d'un document attestant la neutralisation de l'arme à feu, ou l'application à cet effet sur l'arme à feu d'une marque clairement visible ».

Article 2

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le […]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles,

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le Président	*Le Président*