



Bruxelles, le 21.10.2013
COM(2013) 716 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne: protéger les citoyens
et déjouer les trafics illicites**

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN - Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne: protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites

1.	Introduction	3
2.	Nécessité d'une action au niveau de l'UE.....	6
3.	Priorité 1: Protéger le marché licite	9
3.1.	Tâche 1: Définir clairement les armes à feu interdites et celles qui requièrent un permis	10
3.2.	Tâche 2: Établir une norme européenne en matière de marquage	10
3.3.	Tâche 3: Simplifier les règles d'octroi des permis de détention d'armes à feu.....	11
4.	Priorité 2: De licite à illicite: réduire le nombre d'armes à feu détournées tombant aux mains de criminels.....	12
4.1.	Tâche 1: Actualiser les contrôles de la vente et de la fabrication illicite d'armes à feu	12
4.2.	Tâche 2: Prévenir le vol et la perte.....	13
4.3.	Tâche 3: Stimuler l'action extérieure et le processus d'élargissement pour diminuer les risques de détournements à partir de pays tiers	13
4.4.	Tâche 4: Promouvoir la destruction comme moyen privilégié d'élimination des armes à feu excédentaires.....	14
5.	Priorité 3: Accroître la pression exercée sur les marchés criminels.....	14
5.1.	Tâche 1: Fournir des orientations aux agents des services répressifs	14
5.2.	Tâche 2: Recourir à la coopération transfrontière pour mettre un terme à la détention et à la circulation illégales d'armes à feu.....	15
5.3.	Tâche 3: Instaurer une coopération pour le traçage des armes à feu aux mains de criminels	15
5.4.	Tâche 4: Renforcer les moyens de dissuasion pour lutter contre l'utilisation abusive d'armes à feu	16
6.	Priorité 4: Améliorer la connaissance de la situation grâce au renseignement	16
6.1.	Tâche 1: Collecter des données plus précises et plus complètes sur la criminalité liée aux armes à feu dans l'UE et dans le monde	16
6.2.	Tâche 2: Cibler la formation des services répressifs là où elle est la plus nécessaire	17
7.	Conclusion	18
	ANNEXE 1: Priorités et tâches	19
	ANNEXE 2: Statistiques	20

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne: protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites

1. INTRODUCTION

Les armes à feu ont des usages civils licites et responsables et leur fabrication, vente et achat constituent une partie du marché intérieur de l'UE¹. Le fait que des armes à feu tombent en de mauvaises mains peut toutefois avoir des conséquences désastreuses pour les citoyens et les collectivités. Dans l'Union, les victimes de violences liées aux armes à feu sont encore trop nombreuses². Au cours de la première décennie du XXI^e siècle, on a dénombré plus de 10 000 victimes de meurtres ou homicides involontaires par armes à feu dans les 28 États membres de l'UE³, et on recense chaque année plus de 4 000 suicides par arme à feu dans l'Union⁴. En moyenne, on dénombre par an 0,24 homicide et 0,9 suicide par arme à feu pour 100 000 habitants dans l'UE⁵. La détention - souvent illégale - d'armes à feu puissantes, en particulier dans les zones urbaines défavorisées, peut susciter un sentiment d'insécurité chez les citoyens.

Les hommes armés responsables de terribles fusillades ces dernières années, dans les écoles de Tuusula (2007) et Kauhajoki (2008), dans le comté de Cumbria (2010) et à Alphen aan den Rijn (2011), étaient des adultes déséquilibrés, qui avaient pourtant été autorisés à détenir une arme à feu. À Winnenden (2009), un adolescent a utilisé un pistolet qui était imprudemment rangé dans la chambre de ses parents. Lors de l'attaque perpétrée à Liège en 2011, le tireur s'est servi d'un vaste arsenal personnel, y compris d'armes de guerre et de collection qui il avait achetées et transformées. À eux seuls, ces actes de violence s'ont coûté la vie à 61 personnes, dont 19 enfants⁶.

Parallèlement, des armes à feu détenues illégalement sont souvent utilisées pour contraindre et intimider les victimes de la criminalité organisée. L'importation et la vente illégales de ces armes, ainsi que leur production, assurent une activité lucrative aux quelque 3600 groupes criminels organisés que compte l'UE⁷. Les terroristes et les extrémistes utilisent des armes à

¹ Dans l'UE, les fabricants ont produit en 2011 près de deux millions d'armes à feu à usage civil, ce qui équivaut à environ 20 % de la production mondiale; voir «The Global Regime for Transnational Crime», Council on Foreign Relations, Issue Brief, 2 juillet 2012, et d'autres graphiques figurant à l'annexe 2.

² Eurostat, «Tendances de la criminalité et de la justice pénale», 18/2013.

³ Période 2000-2009. Source: UNODC Global Study on Homicide 2011. Ce chiffre est partiel car la plupart des États membres ne disposent pas de données statistiques pour l'ensemble de la période.

⁴ Gunpolicy.org

⁵ Voir l'annexe 2. On observe des écarts importants entre les États membres: si on ne dénombre aucun homicide par arme à feu à Malte, on en recense 0,71 homicide pour 100 000 habitants en Italie, et on compte 0,7 arme à feu pour 100 habitants en Lituanie et en Roumanie, contre 45 en Finlande. Sources: ONUDC, Small Arms Survey, GunPolicy.org.

⁶ Sont compris dans ces chiffres les six auteurs des tirs qui se sont suicidés après leur attaque.

⁷ Europol, Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée, 2013. «[L]e trafic d'armes à feu [est] souvent géré par des groupes criminels organisés bien structurés [...] normalement actifs dans le trafic de drogues ou d'autres biens illicites lucratifs»; Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), «Recueil d'affaires de criminalité organisée», 2012, p. 101.

feu pour répandre la peur et tuer: sept personnes sont décédées dans les attaques de Toulouse et Montauban en 2012, et deux en 2011 dans une fusillade à l'aéroport de Francfort⁸.

Dans l'Union, on estime à 80 millions le nombre d'armes civiles détenues légalement dans l'UE. Bien qu'il n'existe pas de statistiques précises, les nombreuses armes à feu circulant illégalement proviennent souvent d'un vol ou d'un détournement de leur cycle de vie licite, d'une importation illégale depuis un pays tiers ou de la transformation d'autres objets en arme. Près d'un demi-million d'armes à feu perdues ou volées dans l'UE restent introuvables, la grande majorité d'entre elles étant probablement des armes à feu civiles, selon le système d'information Schengen⁹. Dans un État membre, la France, les autorités ont signalé une augmentation de 40 % des saisies d'armes civiles et militaires volées entre 2010 et 2011¹⁰. Depuis le milieu des années 1990, de grandes quantités d'armes puissantes à usage militaire sont arrivées dans l'UE, en provenance des pays des Balkans occidentaux et de l'ancien bloc soviétique¹¹; ces armes font souvent l'objet de petits trafics et sont dissimulées dans des véhicules tels que des autocars long courrier pour éviter qu'elles ne soient repérées¹². Les bouleversements survenus récemment en Afrique du Nord et au Moyen-Orient comportent le risque que des armes militaires en surnombre ou volées atteignent les marchés criminels européens en empruntant des itinéraires similaires. Les armes à feu, leurs pièces et leurs éléments sont également de plus en plus l'objet d'échanges en ligne, sont vendus par correspondance et livrés par voie postale ou service express. Dans l'Union, les services répressifs sont préoccupés par le fait que des armes à feu neutralisées sont réactivées et vendues illégalement à des fins criminelles, que des produits tels que des pistolets d'alarme, des armes à air et à blanc sont transformés en armes à feu illégales et létales, et que des criminels pourraient très prochainement exploiter les technologies d'impression en 3D pour assembler des armes de fabrication artisanale ou fabriquer des éléments devant servir à réactiver des armes. Une illustration présentant certains des itinéraires de contrebande signalés par des experts en armes à feu des États membres figure ci-dessous.

Itinéraires de contrebande tels que communiqués au groupe d'experts européens en armes à feu¹³

⁸ Europol, TE-SAT 2013 — Rapport sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe. Les armes utilisées étaient un pistolet Colt 45, un pistolet-mitrailleur Uzi (Toulouse/Montauban) et un pistolet 9 mm FN P935 (Francfort).

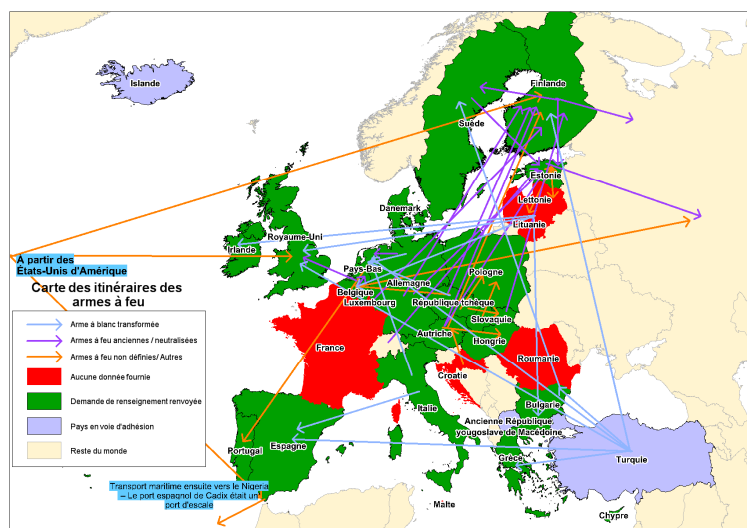
⁹ Le système d'information Schengen de deuxième génération est un système informatique européen qui permet aux autorités des États membres de partager des données (par exemple, la catégorie et le numéro de série) relatives aux armes à feu déclarées perdues, volées ou détournées.

¹⁰ Source: police française.

¹¹ Évaluer précisément la taille de ces stocks est impossible, et les estimations disponibles sont très variables, notamment parce que les volumes sont dynamiques. Dans une étude récente, les stocks de défense présents en Bosnie-Herzégovine en 2011 étaient estimés à 76 000 pièces d'armes légères et de petit calibre et à 100 000 tonnes métriques de munitions, et ceux du Monténégro la même année étaient évalués à 28 000 armes et à 7000 tonnes métriques de munitions; Pierre Gobinet, «Significant Surpluses: Weapons and Ammunition Stockpiles in South-east Europe», Small Arms Survey, The Regional Approach to Stockpile Reduction and the US Office of Weapons Removal and Abatement, décembre 2011.

¹² Source: Groupe d'experts européens en armes à feu; Convertible Weapons in the Western Balkans, SEESAC, 2009. Au Royaume-Uni en 2010/11, 63 % des 2 534 armes à feu volées l'ont été dans des habitations; Homicides, Firearms Offences and Intimate Violence 2010/11: Supplementary Volume 2 to Crime in England and Wales 2010/11, Kevin Smith et al, Home Office Statistical Bulletin 2012.

¹³ Sur la base des informations fournies par l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Irlande, l'Estonie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.



L'utilisation à mauvais escient d'armes à feu¹⁴, qu'il s'agisse d'armes civiles détenues légalement ou d'armes militaires qui ont été fabriquées ou obtenues illicitement, représente une grave menace pour la sécurité de l'UE, d'un point de vue tant intérieur qu'extérieur¹⁵. La présente communication propose, pour faire face à cette menace, une politique intégrée passant par un recours à la législation, à l'action opérationnelle, à la formation et au concours financier de l'UE. Tirant parti des mesures déjà prises aux niveaux international, de l'UE et national, cette politique se concentre sur les quatre priorités ci-après (voir l'annexe 1 énonçant toutes les actions proposées).

- (1) *Préserver le marché licite des armes à feu civiles*, par l'adoption de nouvelles normes de l'UE régissant les catégories d'armes à feu pouvant être vendues en vue d'un usage civil, le marquage des armes à feu et les modalités d'octroi de permis aux personnes souhaitant posséder et utiliser des armes à feu.

¹⁴ Au niveau de l'UE, deux définitions des armes, similaires mais distinctes, coexistent. 1) Le terme «arme à feu» est défini, dans le contexte du marché intérieur de l'UE et dans la politique commerciale commune, comme «toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un propulseur combustible, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être transformée à cette fin [...]» (directive 2008/51/CE, susmentionnée et règlement (UE) n° 258/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies 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 (protocole relatif aux armes à feu) et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, JO L 94 du 30.3.2012, p. 1. Les armes à feu conçues à des fins militaires sont exclues du champ d'application de la législation à laquelle cette définition s'applique. 2) Le terme «armes légères et de petit calibre» est généralement utilisé dans les enceintes des Nations unies et dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Bien que ce terme n'ait pas de définition qui fasse l'objet d'un accord international, l'Union estime qu'il couvre les mitrailleuses et fusils automatiques et semi-automatiques spécialement conçus pour un usage militaire (action commune du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre, et abrogeant l'action commune 1999/34/PESC). La présente communication examine les risques pour la sécurité que comportent tous les types d'armes, qu'il s'agisse d'armes à feu, d'armes de petit calibre ou d'armes à usage civil ou militaire.

¹⁵ Rapport du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation; La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre», COM(2010) 673.

- (2) *Réduire le détournement des armes à feu tombant dans les mains de criminels*, par l'élaboration de normes efficaces sur le stockage sécurisé des armes à feu civiles et sur les moyens de désactiver les armes à feu civiles et militaires, ainsi que par des efforts accrus pour réduire les trafics illicites d'armes à feu (civiles ou militaires) provenant de l'extérieur de l'UE.
- (3) *Accroître la pression exercée sur les marchés criminels*, par une meilleure coopération transfrontière entre la police, les douanes et les gardes frontières, et en évaluant la nécessité de règles européennes communes déterminant les infractions liées aux armes à feu qui doivent être érigées en infractions pénales et le niveau des sanctions pénales que devraient infliger les États membres.
- (4) *Améliorer le renseignement*, par la collecte et le partage d'informations sur les infractions pénales commises à l'aide d'armes à feu, et par une formation ciblée des services répressifs.

Ces priorités s'appuient sur des discussions menées avec les autorités répressives, sur les avis de victimes de violences liées aux armes, d'ONG concernées, de fabricants, de détaillants et d'utilisateurs possédant une licence, ainsi que sur les réponses à une consultation publique menée par la Commission de mars à juin 2013¹⁶.

La présente communication répond à l'appel lancé par le Parlement européen en faveur d'une intensification des actions permettant de recenser et de pallier les vulnérabilités du cycle de vie des armes à feu, de protéger la production, la vente et la détention licites de celles-ci, de démanteler les chaînes d'approvisionnement criminelles et de décourager les usages illicites¹⁷. Elle complète l'action de l'UE dans d'autres domaines clés de la sécurité, y compris la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, ainsi que la stratégie de l'UE adoptée en 2005 pour lutter contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions¹⁸.

La Commission procédera à une nouvelle analyse approfondie, afin d'avoir une meilleure compréhension des problèmes exposés dans la présente communication, et de leurs causes sous-jacentes. Elle consultera les parties intéressées, y compris le Parlement européen, les États membres, les fabricants agréés et les fédérations d'utilisateurs d'armes à feu civiles en vue de présenter de nouvelles propositions proportionnées et, si nécessaire, des propositions législatives, en 2015, sur la base d'une analyse d'impact¹⁹.

2. NECESSITE D'UNE ACTION AU NIVEAU DE L'UE

Au cours de la dernière décennie, l'Union a pris un certain nombre de mesures pour faire face à la menace que les armes à feu représentent pour sa sécurité intérieure.

¹⁶ Consultation sur une approche commune en vue de réduire les dommages dus à l'usage criminel d'armes à feu dans l'UE; http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm

¹⁷ Le rapport intermédiaire sur la criminalité organisée de la commission CRIM du Parlement européen insiste notamment sur la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires en matière de marquage et de trafic illicite.

¹⁸ Stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions, document 5319/06 du Conseil.

¹⁹ L'article 17 de la directive 2008/51/CE prévoit que la Commission doit présenter un rapport, d'ici à 2015, sur les résultats de l'application de la directive, assorti, s'il y a lieu, de propositions.

Cette année, l'Union a conclu (dans les limites de sa compétence) le protocole des Nations unies sur les armes à feu²⁰, qui renforcera le contrôle des transferts d'armes de poing, de pistolets et d'autres armes de petit calibre, à destination, en provenance et au sein de l'UE. Au niveau mondial, on espère que le traité sur le commerce des armes²¹, récemment adopté, se révélera être une étape importante pour le contrôle du commerce des armes. Le traité engage les États parties à évaluer toutes les exportations en vue d'éliminer le commerce illicite d'armes, afin de contribuer à la paix et à la sécurité, et de prévenir les violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme.

S'ils sont essentiels, ces accords internationaux ne constituent qu'une première étape dans l'élaboration d'une réponse pleinement efficace. L'Union a donc cherché une approche équilibrée pour réglementer la circulation légale des armes à feu civiles (c'est-à-dire non militaires) dans le marché intérieur, pour entraver la circulation et l'utilisation illégales d'armes à feu civiles, et pour édicter des normes régissant le transfert et le courtage d'armes militaires conventionnelles.

En ce qui concerne la législation, la directive sur les armes à feu (directive 91/477/CEE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2008/51/CE) a établi les règles applicables à l'acquisition et à la détention d'armes non militaires, et elle a créé une «carte européenne d'arme à feu» permettant aux chasseurs, tireurs sportifs, collectionneurs et marchands titulaires d'une licence de voyager au sein de l'UE. Par le règlement (UE) n° 258/2012 (ci-après le «règlement sur les armes à feu»), l'Union exige l'autorisation préalable des exportations d'armes à feu destinées à des usages non militaires vers des pays tiers, conformément au protocole des Nations unies sur les armes à feu. Depuis 1998, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, l'Union a tout d'abord respecté un code de conduite en matière d'exportation d'armements, qui a été remplacé en 2008 par une position commune, comprenant une liste commune d'armes militaires et de normes minimales encadrant les politiques nationales d'octroi de licences²². La directive 2009/43/CE vise à simplifier les procédures d'octroi de licences pour le transfert de ces armes au sein de l'UE²³. Des normes minimales s'appliquent également aux opérations de courtage d'armes conventionnelles entre pays tiers qui se déroulent sur le territoire d'un État membre²⁴.

En tant qu'union douanière, l'UE a élaboré ces dernières années un cadre commun, fondé sur des critères de risque et des systèmes informatiques, pour la gestion des risques liés à la

²⁰ 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.

²¹ Le traité sur le commerce des armes a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 2 avril 2013. Il établit des normes internationales communes — fondées principalement sur les droits de l'homme et le droit humanitaire — régissant le commerce international des principales catégories d'armes, notamment les armes légères et de petit calibre. Il couvre toutes les armes classiques, y compris les armes à feu, leurs éléments et leurs munitions, indépendamment de leur utilisation finale. Les États parties au traité sont tenus de tenir compte de ces normes communes lorsqu'ils décident d'autoriser ou de refuser des transferts d'armes. Le traité entrera en vigueur que lorsqu'il aura été ratifié par 50 États. La Commission a présenté en mai 2013 une proposition de décision du Conseil autorisant les États membres de l'UE à signer le traité.

²² Le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements a été adopté par le Conseil le 8 juin 1998; la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, adoptée par le Conseil le 13 juin 2000 est régulièrement mise à jour; le code de conduite a été remplacé par la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, JO L 335 du 13.12.2008, p. 99.

²³ Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JO L146 du 10.6.2009, p. 1.

²⁴ Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements, JO L 156 du 25.6.2003, p. 79.

circulation des marchandises franchissant une frontière extérieure de l'UE dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement commerciale. La Commission a récemment souligné les nouveaux défis auxquels les autorités douanières européennes doivent faire face dans la gestion des risques, et elle a présenté plusieurs propositions visant à améliorer les capacités des douanes, y compris en vue d'une meilleure utilisation des informations, des sources de données et des autres outils et procédures permettant de cerner les risques et d'analyser les mouvements commerciaux au sein de la chaîne d'approvisionnement.²⁵

Sur un plan opérationnel, l'Union a créé le groupe d'experts européens en armes à feu pour promouvoir l'échange d'informations et la coopération²⁶ et, en 2010, elle a adopté un plan d'action visant à faciliter le traçage et la coopération pour lutter contre le trafic d'armes à feu²⁷. Sur la base de l'évaluation faite par Europol en 2013 de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE, les États membres et la Commission ont inscrit, parmi les neuf priorités pour 2014-17 en matière de répression²⁸, l'éradication de la fabrication et du trafic illicites d'armes à feu.

En ce qui concerne l'action extérieure, l'Union a adopté en 2005 une stratégie de lutte contre l'accumulation illicite et le trafic d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions. Cette stratégie fixe trois principes qui sous-tendent l'action de l'Union dans le domaine des armes légères et de petit calibre: la prévention, la coopération avec les partenaires et l'appui au multilatéralisme. Elle complète et soutient la mise en œuvre du programme d'action des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre, et de l'instrument international de traçage²⁹, en combinant tous les instruments et

²⁵ Communication de la Commission relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, COM(2012) 793.

²⁶ Le groupe d'experts européens en armes à feu a été établi en 2004 pour faciliter l'échange d'informations et promouvoir la coopération aux fins de la lutte contre le commerce et la détention illicites d'armes. Il offre un appui au groupe «Application de la loi» du Conseil et comprend des experts en armes à feu provenant de chaque État membre de l'UE, d'Europol et des membres associés que sont le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie.

²⁷ Recommandation du Conseil relative à une procédure standard applicable dans les États membres aux fins des enquêtes transfrontières menées par les services de police concernant les filières d'approvisionnement en armes à feu saisies ou récupérées ayant servi à des activités criminelles, 12 et 13 juin 2007; conclusions du Conseil sur un plan d'action européen visant à lutter contre le trafic d'armes à feu lourdes pouvant servir ou servant à des activités criminelles, décembre 2010.

²⁸ En 2010, l'UE a mis en place un cycle politique pluriannuel de lutte contre la grande criminalité internationale organisée, pour assurer une coopération efficace entre les services répressifs des États membres, les institutions et agences de l'UE, et les parties intéressées, et pour mener, au niveau opérationnel, une action cohérente et énergique contre les menaces les plus pressantes que la criminalité fait peser sur l'Union. Le premier cycle politique complet se déroulera de 2014 à 2017 et fera suite à l'évaluation 2013 de la menace que représente la grande criminalité organisée, ainsi qu'à la définition d'un plan stratégique pluriannuel (en juillet 2013) et d'un plan d'action opérationnel (octobre 2013); conclusions du Conseil sur la création et la mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la criminalité internationale organisée, 3043^{ème} session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 8 et 9 novembre 2010.

²⁹ Le programme d'action adopté en 2001 par les Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects est un document politiquement contraignant qui a été adopté par tous les États membres des Nations unies par consensus et qui prévoit un engagement à l'échelle internationale en faveur d'une approche globale visant à promouvoir, aux niveaux mondial, régional, sous-régional, national et local, la prévention, la réduction et la suppression du commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, contribuant ainsi à la paix et à la sécurité internationales. Il englobe un large éventail d'actions, notamment dans le domaine de la gestion et de la sécurité des stocks, du contrôle des transferts, de la tenue de registres, de la destruction, des mécanismes d'échange d'informations, et du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR). Il n'a pas pour vocation de régir le contrôle des transferts vers des acteurs non étatiques, ni la

politiques dont dispose l'Union pour s'attaquer à tous les aspects du problème des armes à feu. Un montant total d'environ 21 millions d'euros, prélevé sur différentes lignes du budget de l'UE, a été déployé en 2011-2013 pour soutenir le désarmement, la démobilisation et la réintégration, et pour combattre le trafic illicite d'armes à feu et d'armes légères et de petit calibre partout dans le monde. Par exemple, l'UE soutient les activités de sécurité physique et de gestion des stocks en Libye et dans sa région³⁰, le centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères, les centres régionaux de contrôle des armes à feu en Amérique centrale (CASAC) et en Afrique (RECSA), le secrétariat de l'OSCE, le Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies, plusieurs organisations de la société civile³¹ et système de traçage des armes à feu d'INTERPOL (voir ci-dessous). Avec le concours du Service européen pour l'action extérieure, la Commission a élaboré une proposition³² relative à l'instrument de stabilité, qui couvre la période 2014-2020, en vertu de laquelle des fonds supplémentaires pourraient être alloués aux pays partenaires pour lutter contre le trafic d'armes à feu, parallèlement à une assistance offerte par les services répressifs des États membres. Dans l'intervalle, les pays candidats à l'adhésion à l'UE sont tenus d'aligner leur législation nationale sur les instruments³³ en vigueur concernant l'exportation, le courtage, l'acquisition, la détention et le trafic d'armes.

Toutefois, comme le démontrent les exemples et statistiques précités, des mesures supplémentaires s'imposent. Selon les experts en armes à feu, les criminels tirent parti des écarts entre les législations nationales dans ce domaine, ce qui accroît le risque de circulation illicite des armes par-delà les frontières³⁴. Cette circonstance plaide en faveur d'un rapprochement de ces législations. À l'échelle de l'UE, les statistiques et le renseignement ne sont pas suffisamment solides pour garantir l'efficacité des réactions adoptées par les pouvoirs publics et au plan opérationnel; cette situation contribue à la sous-estimation du rôle que jouent les armes à feu dans la grande criminalité, bien qu'il soit admis qu'elles constituent un instrument clé facilitant certaines formes de criminalité telles que le trafic de drogues. La dernière opération douanière conjointe axée sur les armes à feu a eu lieu en 2006³⁵, et elle n'a permis aucune saisie en raison de l'absence de pistes d'enquête et de connaissances précises sur les itinéraires empruntés pour le trafic d'armes à feu. Une action à l'échelon de l'Union pourrait permettre d'édifier cette base de renseignement et de statistiques, pour remédier au manque de connaissances et étayer le dialogue entre les États membres sur les meilleures pratiques.

détention d'armes de petit calibre destinées à un usage civil. Sa mise en œuvre est évaluée lors de réunions bisannuelles des États membres et de conférences d'examen régulières (la dernière conférence a eu lieu en août et septembre 2012 à New York). L'instrument international permettant aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 décembre 2005.

³⁰ Décision 2013/320/PESC du Conseil; elle fait partie de l'approche globale adoptée par l'UE pour soutenir le processus de transition sur la voie de la démocratie, d'une paix et d'une sécurité durables en Libye; mission de l'UE d'assistance aux frontières en Libye.

³¹ Parmi les organisations soutenues par l'UE, citons par exemple l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm et Saferworld.

³² Un règlement devrait être adopté à l'automne 2013.

³³ Directives sur les armes à feu (1991 et 2008), décision 2011/428/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 à l'appui des activités du bureau des affaires de désarmement des Nations unies aux fins de la mise en œuvre du programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.

³⁴ Source: Groupe d'experts européens en armes à feu.

³⁵ L'opération «Fireball» visait les camions en provenance des Balkans occidentaux et entrant dans l'Union par sa frontière orientale.

L'UE doit également rechercher des solutions susceptibles d'entraver plus directement le commerce illicite d'armes à feu. Le cycle de vie d'une arme commence par sa fabrication et prend fin à sa destruction. À chacun des stades intermédiaires que sont la vente, la détention, le commerce, le stockage et la neutralisation, l'arme est susceptible d'être détournée et de tomber entre les mains de criminels. Des mesures plus énergiques concentrées sur les étapes les plus critiques du cycle de vie de l'arme à feu, de sa production à sa destruction, faciliteraient à la fois le commerce légal dans le marché intérieur et la coopération entre les services répressifs pour l'identification et le démantèlement des groupes criminels organisés, ce qui constitue une priorité de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE et du «cycle politique» pour la lutte contre la grande criminalité organisée³⁶.

3. PRIORITE 1: PROTEGER LE MARCHÉ LICITE DES ARMES A FEU A USAGE CIVIL

Un contrôle constant des armes à feu dans le marché intérieur apporte une sécurité aux producteurs et propriétaires d'armes à feu titulaires d'une licence, tout en facilitant la coopération transfrontière des services de police qui s'efforcent de faire échec aux activités criminelles. Néanmoins, de grandes divergences subsistent dans l'application nationale des règles déterminant les catégories d'armes à feu autorisées, les procédures permettant un marquage clairement identifiable et l'octroi de licences pour le commerce et la détention d'armes.

3.1. Tâche 1: Déterminer clairement quelles armes à feu sont interdites et lesquelles exigent une licence

La directive sur les armes à feu reconnaît que certaines armes à feu, comme les automatiques (relevant de la catégorie A), sont tellement dangereuses et leur utilité civile légitime si négligeable qu'elles ne devraient pas être autorisées pour un usage civil³⁷. L'UE exige que d'autres types d'armes (catégorie B) comme les semi-automatiques et les fusils à un coup, considérés comme moins dangereux, puissent être utilisés par les tireurs sportifs et les chasseurs après autorisation. D'autres armes à feu présentant de moindres risques (catégorie C), comme les armes à feu longues à un coup à un ou plusieurs canons rayés, sont soumises à des exigences moins strictes — comme une déclaration aux autorités du lieu où l'arme est détenue — voire à aucune restriction (catégorie D) pour ce qui concerne les armes à feu longues à un coup à canon lisse, par exemple. Il s'agit d'exigences minimales et les États membres peuvent choisir d'appliquer des normes plus strictes.

Se fondant sur sa récente évaluation des possibilités de simplification de ces règles³⁸, qui a conclu à l'inutilité de proposer une réduction du nombre de catégories, la Commission a entrepris de revoir cette question dans un contexte plus large, y compris sous l'angle d'une éventuelle réduction du commerce illicite entre les États membres qui appliquent des règles différentes et, de faciliter la coopération transfrontière entre les services répressifs.

Dans un deuxième temps, la Commission mesurera sur le plan technique la valeur de certains types d'armes à feu actuellement autorisées en vue d'un usage civil, comme les armes semi-

³⁶ Voir la note de bas de page n° 29.

³⁷ Voir l'annexe de la directive 2008/51/CE.

³⁸ COM(2012) 415; Concernant les avantages et inconvénients que pourrait comporter le fait de limiter les catégories d'armes à deux catégories (interdites ou autorisées) afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur pour les produits en question grâce à une simplification, le rapport conclut que «qu'une limitation obligatoire au plan de l'UE à deux catégories d'armes à feu n'emporterait pas, en soi, d'avantages évidents» si une telle perspective devait être traitée isolément.

automatiques, au regard des risques en matière de sécurité, et elle déterminera s'il serait plus approprié de restreindre davantage l'accès à ces armes.

Troisièmement, la Commission évaluera la nécessité d'élargir le champ d'application actuel de la directive sur les armes à feu et de répondre, compte tenu de l'expérience des États membres, au besoin de réglementer la vente et la détention de produits tels que les pistolets à air, les répliques d'armes, les armes anciennes et les armes neutralisées, qui peuvent être facilement transformés en ou utilisés comme des armes à feu³⁹. Parallèlement, la Commission proposera des lignes directrices communes concernant les normes de neutralisation afin de veiller à ce que les armes à feu neutralisées soient rendues irréversiblement inopérantes.

Étant donné qu'une arme à feu ne peut nuire qu'avec des munitions, la Commission examinera les moyens d'empêcher l'acquisition et l'utilisation abusive de munitions par les criminels, par exemple grâce au marquage et à l'imposition de limitations concernant la taille maximale des chargeurs pour les armes civiles licites.

Enfin, la Commission étudiera les moyens d'offrir une plus grande sécurité juridique aux agents économiques et aux services répressifs en définissant et en clarifiant, dans le droit de l'Union, les différents termes techniques liés aux armes à feu qui figurent dans le glossaire élaboré par le groupe d'experts européens en armes à feu, par exemple en ce qui concerne les systèmes de neutralisation et de marquage.

3.2. Tâche 2: Établir une norme européenne en matière de marquage

Les armes à feu mises sur le marché de l'UE portent différents marquages composés de symboles et/ou de chiffres qui ont été imprimés ou gravés sur le lieu de production, d'importation ou de vente⁴⁰. Le but premier des marquages est de garantir la conformité du produit aux exigences de qualité et de sécurité, et deuxièmement de permettre la reconnaissance et le traçage de l'arme à feu en cas de perte, de vol, d'utilisation abusive ou de transfert illicite.

La directive sur les armes à feu contient des dispositions de base pour permettre la reconnaissance et la localisation des armes. Les États membres sont tenus de veiller au marquage de toutes les parties essentielles de l'arme à feu, mais il leur est loisible de déterminer les procédures de marquage au niveau national, y compris en matière de qualité et de sûreté. De nombreux problèmes ont été signalés concernant les armes illicites et les exigences de marquage. Les marquages peuvent être effacés ou altérés. Des éléments indiquent également que des pièces non marquées peuvent servir à assembler une arme à feu neutralisée, qui devient ensuite difficile voire impossible à tracer. Les services répressifs soulignent que, sur une scène de crime, les enquêteurs récupéreront probablement des munitions et cartouches usagées, qui sont en général non marquées, plutôt que l'arme elle-même.

³⁹ Par exemple, le Royaume-Uni a imposé en 1997 une interdiction générale des armes de poing et, en 2006, des restrictions concernant la vente d'armes à air ainsi qu'une interdiction de l'importation et de la vente d'imitations d'armes «réalistes»; la Lituanie a interdit les pistolets à gaz en 2012.

⁴⁰ Selon le choix du fabricant et les prescriptions légales nationales, les marquages peuvent comprendre le nom du fabricant, le modèle, la désignation du calibre ou des cartouches, le banc d'épreuve, l'année d'épreuve et le numéro de série. Un banc d'épreuve est une installation technique qui examine les armes à feu dans les pays où l'épreuve et d'autres mesures techniques sont obligatoires. Chaque pays peut avoir un ou plusieurs bancs d'épreuve pouvant se situer dans les locaux de fabricants. Les bancs d'épreuve effectuent des essais de tirs et des tests portant sur les éléments de sûreté des pièces. Des marquages sont ensuite imprimés ou gravés sur les armes, indiquant le type et la date des essais et tests.

La Commission examinera donc, en consultant le secteur et la Commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives (appelée la CIP)⁴¹, la faisabilité d'une norme de marquage européenne pour toutes les armes, civiles et militaires, leurs parties essentielles, les munitions et les conditionnements de munitions, en vue de réduire au maximum le risque de falsification des marquages.

Elle a pour objectif d'élaborer avec des partenaires internationaux une norme de marquage mondiale s'appuyant sur l'Instrument international de traçage, qui a été approuvé par tous les États membres des Nations unies en décembre 2005⁴².

3.3. Tâche 3: Simplifier les règles d'octroi des licences d'armes à feu

Il serait bénéfique, sous l'angle tant de la sécurité des personnes que du bon fonctionnement du marché intérieur, que soit adoptée une approche cohérente des autorisations délivrées aux armuriers⁴³, aux courtiers et aux propriétaires d'armes à feu dans l'ensemble de l'UE. La directive sur les armes à feu mentionne les termes non définis «licence» et «autorisation» (pour les armes à feu de la catégorie B), «permis» (pour les catégories C et D), et l'obligation de «déclaration» (catégorie C) ou d'«enregistrement» (concernant les courtiers). Les criminels peuvent chercher à acquérir des armes à feu dans les pays où les procédures nationales sont considérées comme les plus souples.

La Commission envisagera de remédier aux éventuelles lacunes dans les définitions. Elle évaluera également, en étroite collaboration avec les associations européennes de fabricants et de détenteurs d'armes, les avantages de subordonner à une obligation d'examen médical et de vérification du casier judiciaire l'achat et la détention licites de toute arme à feu, et d'instaurer des permis à validité limitée mais renouvelables, une pratique déjà courante dans de nombreux États membres comme pour les permis de conduire. Il pourrait également être intéressant d'adopter davantage de normes européennes communes concernant les finalités légitimes de la détention ou de l'utilisation d'une arme à feu, et les critères de refus d'une licence.

Alors que la directive sur les armes à feu définit déjà des règles concernant l'enregistrement et l'autorisation des détenteurs et des armuriers, l'enregistrement des courtiers est laissé à l'appréciation des autorités nationales, et l'autorisation préalable des opérations de courtage n'est requise que pour les transactions entre pays tiers. Cette situation peut avoir pour effet d'attirer les activités illicites vers les États membres dans lesquels la réglementation est moins intrusive⁴⁴. Le courtage illégal d'armes, qui est très lucratif et rarement réglementé dans le

⁴¹ La CIP est une organisation internationale qui délivre une habilitation aux bancs d'épreuve et applique des conditions de marquage standardisées qui sont obligatoires dans chacun des 14 pays membres, dont 11 États membres de l'UE (Autriche, Belgique, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni).

⁴² Voir la note de bas de page n° 30. Cet instrument politiquement contraignant prévoit, à l'instar de la directive sur les armes à feu, que les États «ou bien exigent un marquage distinctif indiquant le nom du fabricant, le pays de fabrication et le numéro de série, ou bien conservent tout autre marquage distinctif et d'usage facile [...], permettant à tous les États d'identifier facilement le pays de fabrication».

⁴³ Un armurier est toute personne physique ou morale «dont l'activité professionnelle consiste, en tout ou en partie, en la fabrication, le commerce, l'échange, la location, la réparation ou la transformation d'armes à feu, de pièces et de munitions» (article 1^{er}, paragraphe 2), la directive 1991/477/CEE, modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 1, point c), la directive 2008/51/CE).

⁴⁴ Article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive 2008/51/CE. Un courtier est défini comme «toute personne physique ou morale, autre qu'un armurier, dont l'activité professionnelle consiste, en tout ou en partie, en l'acquisition, la vente ou l'intervention dans le transfert d'armes», (article 1^{er}, paragraphe 1, point e), la directive 91/477/CEE tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 1, point b), la directive 2008/51/CE).

monde, est un maillon clé de la facilitation du trafic d'armes dans l'UE⁴⁵: depuis 2007 au Royaume-Uni, des poursuites ont abouti dans 15 affaires de courtage illicite d'armes⁴⁶. La Commission envisagera par conséquent la nécessité de soumettre les courtiers à un enregistrement et à un contrôle obligatoires.

La directive sur les armes à feu impose aux vendeurs de signaler à la police la perte ou le vol d'une arme à feu, de ses parties ou de ses munitions, et de tenir à jour un registre à jour indiquant le type, la quantité, l'origine et la localisation des armes à feu. Afin de faciliter davantage encore le traçage des armes à feu en cas de perte, de vol ou d'utilisation abusive, la Commission examinera s'il conviendrait d'imposer une obligation analogue à toute personne cherchant à obtenir une licence pour vendre ou acheter des armes ou les mettre à la disposition d'autrui.

4. PRIORITE 2: DE LICITE A ILLICITE: REDUIRE LE NOMBRE D'ARMES A FEU DETOURNEES TOMBANT AUX MAINS DE CRIMINELS

Les criminels chercheront des moyens de saboter les contrôles sur le marché licite, aussi stricts soient-ils; de récentes évaluations de la menace (voir la carte figurant à la section 1 ci-dessus) ont d'ailleurs attiré l'attention sur des flux d'armes illicites provenant de zones de conflit dans le voisinage de l'Europe et sur des abus potentiels concernant des salons d'armes, des ventes en ligne et des technologies d'impression d'armes en 3D. L'Union doit être capable de cerner les faiblesses potentielles du marché, qui permettent la production d'armes à feu à des fins criminelles ou le détournement d'armes produites pour un usage militaire ou civil vers des marchés criminels au point de vente, d'utilisation ou de neutralisation. Ces points faibles, qui seront pris en compte dans le rapport d'évaluation concernant la directive sur les armes à feu prévu pour 2015, devraient être éliminés au moyen d'une mise en œuvre correcte et, au besoin, d'une actualisation de cette directive, grâce à un renforcement des capacités et à des projets d'assistance dans les pays tiers dans des domaines tels que la destruction de stocks excédentaires, la gestion et la sécurité des stocks, et grâce à des contrôles responsables des transferts.

4.1. Tâche 1: Actualiser les contrôles de la vente et de la fabrication illicite d'armes à feu

Les salons d'armes sont fréquents dans de nombreux États membres de l'UE et les pays voisins. Ils offrent l'occasion d'acquérir des armes à feu neutralisées, tirant à blanc, d'imitation ou anciennes, y compris des armes à canon, qui sont interdites dans certains États membres. La Commission garantira la mise en application des normes européennes en matière de transferts d'armes et elle collaborera avec les États membres pour élaborer des orientations sur la manière de limiter les détournements d'armes à feu illicites lors de salons d'armes. En cas d'inobservation de ces normes, elle engagera une procédure d'infraction.

Le commerce électronique se développe rapidement et certains États membres ont fait part de la difficulté de prendre des mesures répressives efficaces contre les ventes d'armes en ligne. Dans le cadre de son évaluation de la menace en général, Europol devrait étudier la nature et l'ampleur de ce marché en ligne, notamment sous l'angle des enjeux liés aux possibilités d'impression en 3D d'armes et de munitions. Conformément au plan d'action du Conseil de

⁴⁵ Voir, par exemple, l'étude «Small Arms Survey» de l'UNIDIR et du Département des affaires de désarmement des Nations unies, intitulée «Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons—Scope and Implications», 2007.

⁴⁶ Source: Institut international de recherche sur la paix de Stockholm.

2010, Europol élaborera un manuel pour la lutte contre le trafic d'armes à feu sur l'internet.⁴⁷ La Commission soutiendra la création de cyberpatrouilles dans les États membres, sur le modèle de celles qui servent à lutter contre le trafic de drogues. Elle examinera aussi la faisabilité et le caractère proportionné, sous l'angle de la sécurité, d'une interdiction totale dans l'UE de la vente et de l'achat sur l'internet de toutes les catégories d'armes à feu, pièces et munitions, ou de certaines d'entre elles⁴⁸.

Eu égard aux préoccupations exprimées par un certain nombre d'États membres, la Commission consultera les autorités nationales et les entreprises de transport, en s'appuyant sur les collaborations actuelles en matière de détection des explosifs, pour étudier les moyens de réduire le risque de livraison illégale d'armes à feu par les services postaux.

4.2. Tâche 2: Prévenir le vol et la perte

Le renforcement des contrôles sur le marché peut rendre les armes à feu détenues légalement plus vulnérables aux vols par des criminels. La Commission évaluera la possibilité d'édicter des normes minimales pour faire en sorte que, dans l'UE, les propriétaires d'armes à feu veillent au stockage sécurisé de celles-ci, y compris l'option d'un recours obligatoire à des coffres-forts, comme l'exige déjà la législation de certains États membres. La Commission collaborera avec l'industrie des armes à feu pour étudier des solutions technologiques, par exemple des capteurs biométriques lorsque des données à caractère personnel sont stockées dans l'arme à feu, afin de garantir que l'arme ne puisse être utilisée que par son propriétaire légal. Elle procédera à une analyse détaillée des coûts-avantages dans la perspective de rendre obligatoires, pour les armes à feu vendues légalement dans l'UE, les éléments de sécurité dont sont munies ces «armes intelligentes».

4.3. Tâche 3: Stimuler l'action extérieure et le processus d'élargissement pour diminuer les risques de détournements à partir de pays tiers

À la lumière des dernières évaluations des menaces, l'Union devrait continuer à prêter assistance aux pays voisins et aux régions touchées par un conflit ou qui sortent d'un conflit, dans le monde entier, pour prévenir le détournement, le vol et le trafic d'armes légères et de petit calibre, grâce à des dispositifs nationaux plus solides en ce qui concerne le contrôle des exportations d'armes⁴⁹. Conformément aux récentes recommandations de la conférence RSUE/PNUD sur le contrôle des armes⁵⁰, les pays candidats seront appelés à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie sur les armes légères et de petit calibre, prévoyant notamment la destruction ou la sécurisation de stocks d'armes, et l'adoption de normes de l'UE pour la réduction des risques liés aux armes à feu. La Commission fera figurer les questions de sécurité à l'ordre du jour d'autres dialogues, par exemple ceux sur les accords concernant les visas, et elle évaluera la solidité des cadres juridiques nationaux et des dispositifs nationaux de coopération policière et douanière aux fins de la lutte contre le trafic d'armes. L'UE continuera à insérer des dispositions régissant le domaine des armes légères et de petit calibre dans tous ses accords internationaux concernés, ainsi qu'à rationaliser l'action relative à ces armes par l'intermédiaire de ses instruments de coopération géographiques et thématiques.

⁴⁷ Sur la base du plan d'action 2010 de lutte contre le trafic illicite d'armes à feu dites «lourdes» (voir ci-dessus la note de bas de page n° 28).

⁴⁸ Toute mesure de ce type ne doit pas compromettre les travaux légitimes de recherche et de développement qui cherchent à exploiter l'impression en 3D et les technologies connexes, démontrant un intérêt manifeste pour la société.

⁴⁹ 2009/1012/PESC; 2012/711/PESC.

⁵⁰ Une conférence ministérielle sur le contrôle des armes dans le contexte de l'élargissement de l'UE, associant le bureau du représentant spécial de l'Union européenne et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en Bosnie-Herzégovine, a eu lieu les 18 et 19 juin 2013.

Dans le prolongement de son programme d'assistance de longue date pour le contrôle des exportations d'armes, l'Union encouragera également la mise en œuvre, universelle, intégrale et effective du traité sur le commerce des armes, et favorisera un multilatéralisme effectif pour contrer l'offre et la diffusion déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions. La coopération avec les pays tiers pourra s'appuyer en particulier sur le budget alloué à la politique étrangère et de sécurité commune, sur l'instrument de coopération au développement, sur l'instrument européen de voisinage, sur l'instrument d'aide de préadhésion et sur l'instrument de stabilité⁵¹.

4.4. Tâche 4: Promouvoir la destruction comme moyen privilégié d'élimination des armes à feu excédentaires

La Commission est informée des écarts importants qui existent entre les normes adoptées par les États membres en matière de neutralisation. Par ailleurs, elle a connaissance de cas d'homicides commis à l'aide d'armes à feu réactivées. Cette situation peut être le résultat d'une mauvaise application de la directive sur les armes à feu⁵², par exemple lorsque des parties qui ont été neutralisées conformément aux règles d'un État membre sont transférées vers un autre État membre appliquant des normes plus strictes. À l'occasion de la révision des lignes directrices concernant la neutralisation conformément à la directive sur les armes à feu, la Commission mesurera l'efficacité des normes nationales en matière de neutralisation des armes civiles et militaires, et elle évaluera la nécessité d'adopter des normes communes juridiquement contraignantes pour l'ensemble de l'UE.

La Commission estime que la destruction est la méthode la plus efficace et la moins onéreuse pour éliminer les risques liés aux armes à feu. Elle examinera la meilleure manière de soutenir et de promouvoir leur destruction plutôt que leur neutralisation. Sur cette base, l'Union continuera d'aider les pays tiers à réduire leurs stocks excédentaires d'armes légères et de petit calibre et de munitions, en les détruisant et en améliorant la gestion et la sécurité des stocks restants.

5. PRIORITE 3: ACCROITRE LA PRESSION EXERCEE SUR LES MARCHES CRIMINELS

Ces dernières années, la coopération opérationnelle au niveau de l'UE a permis plusieurs saisies d'armes à feu détenues illégalement, généralement dans le cadre de mesures de lutte contre le trafic de stupéfiants ou d'opérations de la police routière. On ne dispose toutefois pas de statistiques complètes. Des documents faux, falsifiés ou trompeurs sont utilisés pour introduire des armes dans l'UE en contrebande. Pour les détecter, les autorités doivent vérifier le contenu matériel des lots entrant dans l'Union, à la fois à la frontière extérieure et au bureau de douane de destination dans les cas où les marchandises sont dédouanées. La décision de donner la priorité aux armes à feu dans le cadre du cycle politique 2014-17 de lutte contre la grande criminalité et organisée offre aujourd'hui à l'UE une occasion sans précédent de mener une action concertée pendant plusieurs années.

⁵¹ COM(2011) 840 final, 2011/0406 (COD), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement de la coopération au développement; COM(2011) 839 final, 2011/0405 (COD), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument un instrument européen de voisinage; TAIEX IAP (instrument d'aide de préadhésion), règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 210, du 31.7.2006, p. 82. Concernant l'instrument de stabilité, voir ci-dessus la note de bas de page n° 33.

⁵² Les États membres sont tenus de prendre «des dispositions pour [...] les mesures de neutralisation [...] afin de garantir que les modifications apportées à une arme à feu la rendent irréversiblement inutilisable»; annexe I, partie III, de la directive 91/477/CEE.

5.1. Tâche 1: Fournir des orientations aux agents des services répressifs

Cette nouvelle approche doit pouvoir s'appuyer sur des orientations claires destinées aux services répressifs. Le Conseil a cherché à standardiser les procédures applicables aux fins des enquêtes transfrontières concernant des armes à feu saisies ou récupérées ayant servi à des activités criminelles⁵³; ces lignes directrices devraient être évaluées et, si nécessaire, actualisées.

5.2. Tâche 2: Recourir à la coopération transfrontière pour mettre un terme à la détention et à la circulation illégales d'armes à feu

Un plan global pour une action opérationnelle cohérente⁵⁴ a été conçu par des experts nationaux en armes à feu et en douane et par Europol dans le cadre du cycle politique. Ce plan prévoit:

- la collecte coordonnée et le partage d'informations sur la criminalité liée aux armes à feu, associant la police, les gardes-frontières et les autorités douanières à la fois dans et entre les États membres;
- des opérations de contrôle de police pour lutter contre les principales sources et filières d'approvisionnement en armes à feu illicites, y compris dans les Balkans occidentaux, et une évaluation du risque de trafic d'armes passant par la frontière orientale de l'Union et en provenance d'Afrique du Nord (conformément à la priorité 2, tâche 3, mentionnée ci-dessus);
- l'encouragement d'un suivi concerté des signalements relatifs à des armes à feu dans le système d'information Schengen de deuxième génération, afin de garantir que le nombre de signalements non résolus ne continue pas à augmenter; et
- un programme d'opérations conjointes des services de police et des douanes, sous la direction des États membres et d'Europol et avec la participation de la Commission, visant à déterminer le risque que des armes à feu soient introduites en contrebande à l'occasion de voyages effectués par des passagers entre les États membres.

La Commission et le Conseil évalueront avec Europol l'efficacité de ces activités opérationnelles. Le Fonds pour la sécurité intérieure de l'UE sera mobilisé pour appuyer la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du cycle politique pour 2014-17⁵⁵.

5.3. Tâche 3: Instaurer une coopération pour le traçage des armes à feu utilisées par des criminels

S'il est une branche de la coopération en matière répressive qui mérite une attention particulière, c'est celle qui concerne le traçage des armes à feu. Le traçage est essentiel pour identifier les auteurs d'infractions liées aux armes à feu et déterminer comment ils se sont procuré des armes. Il peut servir à mettre au jour des structures de trafic d'armes et à repérer des auteurs d'infractions, et il aide les gouvernements à mettre en place des politiques

⁵³ Manuel du groupe d'experts européens en armes à feu intitulé «Éléments permettant l'identification des détenteurs d'armes à feu - Guide pour le suivi systématique du parcours des armes à feu saisies alors qu'elles étaient détenues de manière illicite ou dans le cadre d'une infraction pénale» <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st10/st10000.fr07.pdf>

⁵⁴ Il s'inscrira également dans une coopération plus vaste dans le cadre du 7^e plan d'action pour la coopération entre les services des douanes et les forces de police.

⁵⁵ COM(2011) 753 final, proposition de règlement portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises;

efficaces et ciblées dans le domaine des armes à feu. À l'heure actuelle, il n'est pas certain que les autorités des États membres soient dûment équipées pour enquêter systématiquement sur l'origine de toutes les armes qu'elles récupèrent ou confisquent; l'Union devrait les aider à cet égard, en procédant à une évaluation de l'actuel manuel sur le traçage et des obstacles entravant sa mise en œuvre. La Commission examinera la nécessité d'adopter des règles contraignantes dans ce domaine, en s'appuyant sur l'Instrument international de traçage et sur les meilleures pratiques définies par les normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) des Nations unies⁵⁶. De futures orientations et règles en matière de traçage pourraient prévoir l'obligation de charger des informations essentielles sur les armes à feu saisies dans le système de gestion de l'enregistrement et du traçage des armes illicites (iARMS) d'INTERPOL⁵⁷, qui génère également des rapports sur le risque de détournement à des fins criminelles et facilite les demandes de traçage au niveau international.

La Commission s'efforcera également de renforcer les capacités d'identification balistique. La facilitation des échanges d'informations et de bonnes pratiques entre les États membres permettra une diffusion plus rapide dans toute l'UE de nouvelles techniques dans ce domaine répressif. Une autre possibilité consisterait à créer un répertoire central en ligne rassemblant des informations factuelles concernant la balistique et les types d'armes, dont la gestion serait confiée à Europol, qui s'appuierait sur le tableau de référence des armes à feu et sur le réseau d'information balistique d'INTERPOL, afin d'aider les forces de police et les services des douanes à identifier les munitions et les armes.

5.4. Tâche 4: Renforcer les moyens de dissuasion pour lutter contre l'utilisation abusive d'armes à feu

La sévérité des sanctions pénales peut dissuader les individus ayant l'intention de commettre des infractions liées aux armes à feu, mais l'incrimination des infractions varie considérablement au sein de l'UE: par exemple, dans six États membres, le fait d'omettre de marquer une arme à feu au point de fabrication ne constitue pas une infraction pénale⁵⁸. Une plus grande cohérence entre les législations des États membres en ce qui concerne la liste des infractions liées aux armes à feu qui sont punies par des sanctions pénales et le niveau de ces sanctions permettrait de s'attaquer à la demande sur les marchés criminels. Sur la base de l'expérience des États membres et d'une évaluation de la mesure dans laquelle les sanctions nationales se sont révélées être «effectives, proportionnées et dissuasives»⁵⁹, la Commission examinera la nécessité d'adopter une législation de l'UE, fondée sur l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, prévoyant des définitions communes des infractions liées aux armes à feu et des sanctions pénales minimales. Parmi les infractions susceptibles de faire l'objet d'une définition commune pourraient figurer la fabrication illicite, le trafic, la falsification des marquages, la détention illégale d'une arme à feu et l'intention de fournir des armes à feu.

⁵⁶ <http://www.smallarmsstandards.org/>; Iarms est le système d'INTERPOL pour la gestion de l'enregistrement et du traçage des armes à feu illicites — voir la tâche 3.

⁵⁷ L'instrument de stabilité de l'UE soutient la poursuite du développement et du déploiement du système iARMS; à ce jour, 12 États membres de l'UE y participent: la Belgique, la République tchèque, l'Espagne, l'Irlande, la Croatie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et le Royaume-Uni; Conseil, quatorzième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic d'ALPC et de leurs munitions (2012/II) (2013/C 138/03).

⁵⁸ France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Autriche et Finlande.

⁵⁹ Article 16 de la directive 91/477/CEE tel que modifié par la directive 2008/51/CE.

6. PRIORITE 4: AMELIORER LA CONNAISSANCE DE LA SITUATION GRACE AU RENSEIGNEMENT

Une arme à feu saisie fournit des indications sur son éventuelle utilisation pour la commission d'infractions antérieures, mais le traçage de son parcours peut aussi permettre de débloquent des enquêtes sur des infractions et des organisations criminelles ayant un lien avec elle⁶⁰. À l'heure actuelle, l'enregistrement et le traçage des armes à feu dans l'UE ne sont que partiels et insuffisamment coordonnés. Par exemple, les saisies peuvent être enregistrées dans les bases de données de la police mais pas dans celles des douanes, ou inversement, tandis que les formats des données et les règles d'accès de divers systèmes de l'UE, tels que le système commun de gestion des risques en matière douanière, le système d'information des douanes et le système d'information d'Europol, ne sont pas interopérables⁶¹. La mise en œuvre des propositions ci-après peut contribuer significativement à la résolution de ces problèmes, d'autant plus si elle s'accompagne d'une amélioration des orientations ou de la formation quant à la manière dont les agents des services répressifs de première ligne pourraient exploiter pleinement les systèmes de données compte tenu du temps et des ressources disponibles.

6.1. Tâche 1: Collecter des données plus précises et plus complètes sur la criminalité liée aux armes à feu dans l'UE et dans le monde

Les outils informatiques et les sources d'information existants doivent être utilisés conjointement et intelligemment au niveau opérationnel, et ce aux stades correspondants des enquêtes pénales. Ces systèmes peuvent également permettre à l'Union d'obtenir une image plus précise de l'état global du phénomène de la criminalité liée aux armes à feu. La Commission consultera le groupe d'experts européens en armes à feu, les points de contact uniques des États membres pour le trafic d'armes à feu, des centres nationaux de coordination pour la surveillance des frontières, les autorités judiciaires, les autorités douanières, INTERPOL, les points de contact dans les États membres et les pays tiers pour le programme d'action des Nations unies, ainsi que le contrôleur européen de la protection des données. L'Union devrait mettre au point un plan de collecte de données sur les armes à feu et élaborer des orientations à l'intention des utilisateurs finaux pour exploiter les synergies et améliorer les évaluations de la criminalité au niveau national. Ce plan comprendra cinq grands piliers.

Premièrement, les États membres doivent être capables de réaliser des évaluations nationales des risques liés aux armes à feu. L'établissement d'un fichier de données informatisé sur les armes à feu détenues légalement avant la fin de 2014 (une exigence de la directive sur les armes à feu⁶²) devrait aider les États membres à cet égard et il conviendrait d'échanger leur expérience de la mise en place de ce système pour éviter les doubles emplois.

Deuxièmement, des experts en armes à feu nationaux devraient enregistrer toutes les armes à feu saisies ou récupérées, en indiquant suffisamment de détails techniques pour permettre un traçage et la mise en évidence de tendances. Ces données devraient être chargées dans le système d'information d'Europol. Lorsque les services des douanes interceptent une arme à feu entrée illégalement sur le territoire de l'UE, les agents sont tenus de consigner des renseignements de base dans le système d'information des douanes⁶³ avant de remettre l'arme

⁶⁰ ONUDC, Recueil d'affaires de criminalité organisée, p. 103.

⁶¹ COM(2004) 376, Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne.

⁶² Article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2008/51/CE.

⁶³ Décision 2009/917/JAI du Conseil. Ces données de base concernant le lieu de la saisie et l'origine des armes figurant dans le SID sont stockées à des fins douanières, c'est-à-dire pour mieux cibler les expéditions potentielles d'armes à feu de contrebande au moyen d'une analyse des risques. Par

à des experts en armes à feu. Ces experts devraient, pour toutes les armes à feu saisies, procéder à une vérification dans les bases de données relatives aux armes à feu perdues ou volées, y compris dans le système d'information Schengen (SIS II) et le système iARMS. Les applications nationales des services répressifs devraient être mises à jour pour permettre au gestionnaire du dossier de créer, d'actualiser ou de supprimer des enregistrements au moyen d'une seule opération (c'est-à-dire suivant la formule du guichet unique), ce qui garantirait que les enregistrements soient corrects dans les registres nationaux, le SIS II et iARMS. Europol, qui a accès à chacun des systèmes transfrontières (Douane, SIS II et iARMS, et système d'information d'Europol), devrait établir des statistiques annuelles, sur la base de données rendues anonymes, concernant le nombre total de saisies, et rendre compte de tous les problèmes de divergence ou de qualité des données.

Troisièmement, toute déclaration de perte ou de vol d'une arme à feu devrait donner lieu à un signalement dans le SIS II et dans le système iARMS. Tous les États membres devraient veiller à ce que tous les utilisateurs finaux aient accès aux outils de recherche actuellement disponibles qui leur permettent d'introduire une requête unique pour interroger les registres nationaux, le SIS II et iARMS, l'ensemble des résultats s'affichant sur l'écran de ces utilisateurs.

Quatrièmement, dans une perspective de partage plus général de l'information sur les activités illicites liées aux armes à feu, les États membres devraient utiliser les réseaux sécurisés disponibles, comme l'outil SIENA d'Europol qui permet aux officiers de liaison Europol d'apporter leur concours à des enquêtes portant sur d'autres activités criminelles, telles que le trafic de drogues, impliquant l'utilisation d'armes⁶⁴.

Cinquièmement, sur le plan mondial, la Commission collaborera avec l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en vue de cartographier les circuits d'acheminement des armes à feu dans le monde et de recenser les grands carrefours de l'activité criminelle qu'il conviendra de cibler lors de futures opérations au niveau de l'UE et au niveau mondial, en faisant pleinement usage des outils existants de l'UE, y compris le système de gestion des risques en matière douanière. L'Union soutiendra les efforts complémentaires déployés pour améliorer le suivi systématique des flux d'armes à destination et en provenance des zones de conflit armé, afin de promouvoir la paix et la sécurité internationales.

6.2. Tâche 2: Cibler la formation des services répressifs là où elle est la plus nécessaire

Compte tenu des besoins opérationnels, le CEPOL procède actuellement, dans le cadre du programme de formation des services répressifs⁶⁵, à une «analyse des lacunes» pour recenser les besoins de formation en matière de lutte contre les risques liés aux armes à feu. À partir de 2014, les formations organisées au niveau national et de l'Union devront répondre à ces besoins. Le CEPOL devrait également collaborer avec des partenaires dans les pays tiers, aux fins de la formation des agents des services répressifs chargés des dossiers liés aux armes à feu.

conséquent, des données non pertinentes à des fins douanières (par exemple, le calibre) ne figurent pas dans le SID.

⁶⁴ COM(2012) 735, Renforcer la coopération dans le domaine de la répression au sein de l'UE: le modèle européen d'échange d'informations (EIXM).

⁶⁵ COM(2013) 172, Création d'un programme européen de formation des services répressifs.

7. CONCLUSION

La présente communication expose plusieurs voies permettant à l'Union d'aider les États membres à intensifier leurs efforts pour réduire la menace que représente l'utilisation illicite d'armes à feu. Elle propose une action intégrée visant à la fois l'amélioration du marché intérieur des armes à feu, au bénéfice des utilisateurs qui en font un usage légal, et la réduction des effets préjudiciables pour la sécurité intérieure de l'UE causés par l'utilisation de ces armes à des fins criminelles. Cette action devrait être mise en œuvre grâce à une participation multisectorielle, dont celle des pouvoirs locaux, de l'industrie des armes à feu, de la Commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives, des fédérations d'utilisateurs d'armes à feu titulaires d'une licence, du corps médical, du Comité européen de normalisation et de l'Agence européenne de défense, ainsi que des services répressifs, sur la base des meilleures pratiques élaborées dans le cadre de l'initiative «approche administrative»⁶⁶. Lors de l'exécution de ces tâches, les libertés et droits et fondamentaux consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne devront être pleinement respectés, y compris les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

La Commission consultera les parties prenantes, dont le Parlement européen et les États membres, en vue d'évaluer les différentes options possibles pour résoudre les problèmes recensés. Au besoin, et sur le fondement d'études de faisabilité détaillées et d'analyses de l'impact sur la sécurité, l'industrie et les utilisateurs d'armes à feu en règle, la Commission présentera des propositions adaptées, y compris des propositions législatives, en 2015⁶⁷.

⁶⁶ Le programme de Stockholm — Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (2010/C 115/01) a souligné la nécessité d'une telle approche en ces termes: «Le meilleur moyen de réduire le taux de criminalité est de prendre des mesures efficaces pour que les infractions ne se produisent pas, [...] en ayant recours à une approche pluridisciplinaire qui comprenne également la prise de mesures administratives et la promotion de la coopération entre les autorités administratives».

⁶⁷ Pour ce faire, elle s'appuiera sur les ressources existantes et concevra les éventuelles mesures de manière à éviter de mobiliser du personnel ou des ressources financières supplémentaires au sein de ses services ou dans les agences décentralisées.

ANNEXE 1: Priorités et tâches

Priorité	Tâches	Chef de file (en collaboration avec)	Calendrier
1. Protéger le marché licite des armes à feu à usage civil	Définir clairement les armes à feu interdites et celles qui requièrent un permis	COM (Groupe d'experts, industrie des armes à feu)	2015
	2. Établir une norme européenne en matière de marquage	COM (industrie des armes à feu, CIP, Comité européen de normalisation)	2015
	3. Simplifier les règles d'octroi des permis de détention d'armes à feu	COM (États membres, industrie, propriétaires)	2015
2. De licite à illicite: réduire le nombre d'armes à feu détournées tombant aux mains de criminels	1. Actualiser les contrôles de la vente et de la fabrication illicite d'armes à feu	(COM, États membres, Europol, Agence européenne de défense)	2015
	2. Prévenir le vol et la perte	COM (États membres, CIP, industrie des armes à feu)	2015
	3. Stimuler l'action extérieure et le processus d'élargissement pour diminuer les risques de détournements à partir de pays tiers	SEAE (COM, ONU)	2013-2015
	4. Promouvoir la destruction comme moyen privilégié d'élimination des armes à feu excédentaires	COM et SEAE (Agence européenne de défense)	2013-2015
3. Accroître la pression exercée sur les marchés criminels	1. Fournir des orientations aux agents des services répressifs	COM (États membres, Europol)	2014-15
	2. Recourir à la coopération transfrontière pour mettre un terme à la détention et à la circulation illégales d'armes à feu	COM, SEAE, États membres et Europol	2013-2017
	3. Instaurer une coopération pour le traçage des armes à feu aux mains de criminels	COM (États membres, Europol)	2015
	4. Renforcer les moyens de dissuasion pour lutter contre l'utilisation abusive d'armes à feu	COM	2015
4. Améliorer la connaissance de la situation grâce au renseignement	1. Collecter des données plus précises et plus complètes sur la criminalité liée aux armes à feu dans l'UE et dans le monde	COM (États membres, Europol)	2014-2017

	2. Cibler la formation des services répressifs là où elle est la plus nécessaire	CEPOL (COM)	2014
--	--	-------------	------

ANNEXE 2: Statistiques

production 2011 d'armes à feu civiles dans l'UE-27 (unités) (*mondiale en italique*)⁶⁸:

Total 1 974 156 (*10 255 580*)

Armes courtes: 806 645 (*1 219 000*)

Armes longues 1 167 511 (*5 074 395*)

Exportations d'armes à feu à usage civil dans l'UE-27 en 2011 (unités)⁶⁹:

Total 1 200 941

Armes courtes 566 345

Armes longues 634 596

Importations d'armes à feu à usage civil dans l'UE-27 en 2011 (unités)⁷⁰:

Total: 195 382

Armes courtes: 25 958

Armes longues: 169 424

Exportations d'armes à feu à usage civil et militaire dans l'UE-28 en 2011 (valeur en EUR)⁷¹:

Total: 931 633 044

Statistiques nationales sur la détention légale et les homicides par arme à feu⁷²

	Armes à feu détenues légalement pour 100 habitants	Homicides par arme à feu pour 100 000 habitants	Suicides par arme à feu pour 100 000 habitants
Belgique	17,2	0,68	1,96
Bulgarie	6,2	0,67	0,87
République tchèque	16,3	0,19	1,39
Allemagne	30,3	0,19	0,94
Danemark	12	0,27	1,16

⁶⁸ Source: World Forum on Shooting Activities, mars 2013, sur la base d'informations communiquées par des bancs d'épreuve; chiffres officiels de la Belgique, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et du Royaume-Uni, estimations pour les autres États membres.

⁶⁹ Eurostat.

⁷⁰ Eurostat. Un certain nombre d'États membres n'ont notifié aucune exportation de pistolets et de revolvers (Autriche, Belgique, Bulgarie, France, Roumanie) et d'armes à usage militaire (Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Allemagne, Italie, Roumanie).

⁷¹ Source: Institut de recherche sur la paix d'Oslo.

⁷² Source: ONUDC, Small Arms Survey, www.gunpolicy.org; Ces chiffres peuvent être comparés aux réponses à l'Eurobaromètre 383 à l'occasion duquel en moyenne 5 % des personnes interrogées ont déclaré posséder une arme à feu, cette proportion allant de 1 % aux Pays-Bas à 18 % à Chypre.

	Armes à feu détenues légalement pour 100 habitants	Homicides par arme à feu pour 100 000 habitants	Suicides par arme à feu pour 100 000 habitants
Estonie	9,2	0,24	1,57
Irlande	8,6	0,48	0,56
Grèce	22,5	0,26	0,97
Espagne	10,4	0,2	0,42
France	31,2	0,06	2,33
Croatie	21,7	0,39	2,35
Italie	11,9	0,71	0,81
Chypre	36,4	0,46	0,48
Lettonie	19	0,22	0,94
Lituanie	0,7	0,18	1
Luxembourg	15,3	0,62	1
Hongrie	5,5	0,07	0,72
Malte	11,9	0	1,68
Pays-Bas	3,9	0,33	0,24
Autriche	21,9	0,28	2,68
Pologne	1,3	0,09	0,12
Portugal	8,5	0,41	1,09
Roumanie	0,7	0,02	0,06
Slovénie	13,5	0,1	2,34
Slovaquie	8,3	0,18	0,94
Finlande	45,3	0,45	3,34
Suède	31,6	0,41	1,2
Royaume-Uni	6,5	0,07	0,18