



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.3.2013
COM(2013) 154 final

2013/0083 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du 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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Motivation et objectifs de la proposition

Dans sa résolution 53/111 du 9 décembre 1998, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé de créer un comité intergouvernemental spécial à composition non limitée, chargé d'élaborer une convention internationale contre la criminalité transnationale organisée (ci-après, la «convention»), complétée par trois protocoles couvrant les domaines suivants:

- la prévention, la répression et la sanction de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (protocole contre la traite des personnes);
- le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (protocole contre le trafic des migrants) et
- la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (protocole contre les armes à feu).

La première réunion formelle du comité spécial a eu lieu à Vienne en janvier 1999. En 2000, le Conseil a autorisé la Commission à négocier la convention et le protocole contre les armes à feu au nom de la Communauté européenne¹ en plus des autres protocoles.

La Commission a participé activement aux négociations des Nations unies à Vienne, en étroite collaboration avec les États membres de l'UE et les pays tiers membres du G8. La négociation relative à la convention s'est achevée en juillet 2000, tandis que les protocoles contre le trafic des migrants et contre la traite des personnes n'ont été finalisés qu'en octobre 2000. L'Assemblée générale des Nations unies a adopté ces trois instruments le 15 novembre 2000 lors de sa 55^e session et les a ouverts à la signature. La négociation relative au protocole contre les armes à feu a duré six mois de plus (jusqu'à mai 2001) et cet instrument a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 31 mai 2001² au cours de sa 55^e session, avant d'être ouvert à la signature.

Le 12 décembre 2000, la Communauté européenne a officiellement signé ces trois instruments à Palerme, de même que tous les États membres de l'UE. L'autorisation de signer le protocole contre les armes à feu a été donnée par le Conseil en octobre 2001³ et cet instrument a été officiellement signé par la Communauté européenne au siège des Nations unies à New York le 16 janvier 2002.

L'Union a approuvé la conclusion de la convention en avril 2004⁴ ainsi que des protocoles contre le trafic des migrants et contre la traite des personnes en juillet 2006.

La conclusion du protocole contre les armes à feu a été reportée car il a été estimé que ce protocole contenait des dispositions nécessitant l'adoption de nouveaux actes législatifs et la modification des instruments législatifs existants. Ces dispositions auraient des répercussions sur les règles de l'Union en matière de conservation des registres, de marquage des armes à feu, de neutralisation des armes à feu, d'obligations concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit, de renforcement des contrôles aux points d'exportation et d'activités de courtage.

¹ Décision du 31 janvier 2000.

² Résolution A/RES/55/255 de l'Assemblée générale des Nations unies.

³ Décision 2001/748/CE du Conseil, JO L 280 du 24.10.2001, p. 5.

⁴ Décision 2004/579/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, JO L 261 du 6.8.2004, p. 69.

En 2005, la Commission a publié une communication 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 dans l'Union européenne⁵. La directive 2008/51/CE modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes et le règlement (UE) n° 258/2012 portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies contre les 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 constituent la suite concrète de cette communication.

Le protocole contre les armes à feu est entré en vigueur le 3 juillet 2005. À ce jour, 18 États membres de l'UE l'ont signé et 16 États membres sont des parties contractantes: 12 l'ont ratifié (Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Italie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Portugal, Suède et Finlande) et 4 y ont adhéré (Espagne, Lettonie, Pays-Bas et Roumanie).

Contexte général

Dans le plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne⁶ figurait, parmi les actions requises, une proposition relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre les armes à feu. Le programme de Stockholm⁷, qui lui a succédé, a mis en avant le trafic d'armes comme l'une des activités illicites qui continue de menacer la sécurité intérieure de l'Union européenne et a réaffirmé que l'Union devrait continuer de promouvoir la ratification des conventions internationales (et de leurs protocoles), notamment celles qui sont élaborées dans le cadre des Nations unies. Le trafic d'armes à feu est également cité dans la stratégie de sécurité intérieure⁸ comme l'une des formes de criminalité organisée auxquelles l'Union européenne doit s'attaquer.

Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

Plusieurs actes juridiques de l'UE ont été adoptés afin de faciliter les transferts d'armes conventionnelles et de supprimer les obstacles au sein du marché intérieur ou afin de réglementer les exportations d'armes conventionnelles vers les pays tiers:

- la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, telle que modifiée;
- les 12 et 13 juin 2007, le Conseil a adopté une recommandation sur 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, recommandation dont l'application - tout comme celle du guide qui y est annexé - améliorera la qualité des activités de traçage et la coopération des services répressifs dans ce domaine;
- la directive 2008/51/CE du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention

⁵ Communication de la Commission du 18 juillet 2005 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.

⁶ JO C 198 du 12.8.2005, point 4.2, Ordre juridique international, lettre o), p. 20.

⁷ Document 17024/09 du Conseil de l'Union européenne, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229 du 2 décembre 2009.

⁸ Communication de la Commission intitulée «La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre», COM(2010) 673.

d'armes en vue d'intégrer les dispositions nécessaires prévues par le protocole contre les armes à feu concernant les transferts d'armes au sein de l'Union européenne⁹;

- la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil établit les règles et procédures applicables aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. L'article 4, paragraphe 1, dispose qu'aucune autre autorisation d'autres États membres n'est requise aux fins du passage par des États membres ou de l'entrée sur le territoire de l'État membre où le destinataire de produits liés à la défense est situé;
- le 8 mars 2012, le Conseil a adopté le règlement (UE) n° 258/2012 pour lutter contre le trafic illicite d'armes au moyen d'un traçage et d'un contrôle des exportations améliorés pour les armes à feu civiles en provenance de l'UE, y compris des mesures concernant l'importation et le transit. Ce règlement aligne le droit de l'Union sur l'article 10 du protocole contre les armes à feu¹⁰. Il est fondé sur le principe que les armes à feu et objets connexes ne devraient pas être transférés entre États sans que tous les États concernés n'en soient informés et aient donné leur accord. Il ne s'applique pas aux armes à feu destinées à des fins militaires. Il ne concerne que les échanges avec des pays en dehors de l'Union européenne et les transferts en provenance ou à destination de ces pays.

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

La conclusion du protocole contre les armes à feu par l'Union européenne est en accord avec les politiques menées actuellement par l'UE en vue de faire obstacle à la criminalité transnationale, d'intensifier la lutte contre le trafic illicite d'armes à feu, y compris le contrôle des exportations et le traçage, et de limiter la prolifération et la propagation des armes de petit calibre dans le monde.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DE L'ANALYSE D'IMPACT

De multiples consultations des différentes parties intéressées ont été organisées parallèlement à l'adoption des actes de l'Union européenne visant à adapter le droit de l'Union aux dispositions applicables du protocole. Une nouvelle analyse d'impact n'est pas nécessaire car la présente proposition constitue la dernière étape pour remplir une obligation internationale et le droit de l'Union est déjà conforme aux normes établies dans le protocole.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé des mesures proposées

L'article 1^{er} de la présente proposition approuve le protocole au nom de l'Union européenne. L'article 2 autorise le président du Conseil à désigner la personne habilitée à déposer, au nom de l'Union européenne, l'instrument d'approbation. L'annexe I comprend la déclaration sur l'étendue de la compétence de l'Union européenne à l'égard des matières régies par le protocole, qui doit être déposée conjointement à l'instrument d'approbation (article 17, paragraphe 3, du protocole contre les armes à feu).

Le protocole encourage la coopération entre les États parties afin de prévenir, combattre et éradiquer la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Le texte est composé de dispositions visant à:

⁹ Directive 2008/51/CE, publiée au JO L 179 du 8.7.2008, entrée en vigueur le 20 juillet 2008 (la date limite de transposition était le 28.7.2010).

¹⁰ Règlement (UE) n° 258/2012 publié au JO L 94 du 30.3.2012.

- tenir des registres détaillés sur les importations, les exportations et les mouvements de transit d'armes à feu;
- adopter un système international de marquage des armes à feu applicable au moment de leur fabrication et à chaque fois qu'elles sont importées;
- établir un système harmonisé de licences régissant les importations, les exportations, les mouvements de transit et les réexportations d'armes à feu;
- prévenir le vol, la perte ou le détournement d'armes à feu en renforçant les contrôles des exportations, les points d'exportation et les contrôles aux frontières;
- échanger des informations concernant les fabricants, les négociants, les importateurs et les exportateurs autorisés, les itinéraires utilisés par les trafiquants et les bonnes pratiques dans la lutte contre le trafic, afin de renforcer la capacité des États à prévenir et déceler le trafic illicite d'armes à feu et à mener des enquêtes en la matière.

Base juridique

Le protocole recouvre des questions qui relèvent de la compétence de l'Union parce qu'elles entrent dans le champ d'application de la politique commerciale commune et que la conclusion du protocole contre les armes à feu est susceptible d'avoir des répercussions sur des actes juridiques de l'UE ou d'en modifier la portée (article 3, paragraphe 2, du TFUE). En conséquence, les articles 114 et 207 du TFUE constituent la base juridique matérielle de la présente décision.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

5. CONCLUSION

Le protocole contre les armes à feu est le premier instrument global de lutte contre la criminalité transnationale organisée et le trafic d'armes à feu. Il instaure un cadre multilatéral très utile ainsi qu'un éventail d'importantes normes minimales pour tous les États parties.

La proposition de décision du Conseil ci-jointe constitue l'instrument juridique permettant la conclusion du protocole contre les armes à feu par l'Union européenne, dont la base juridique réside dans les articles 114 et 207 en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

En conséquence, la Commission invite le Conseil à adopter la proposition de décision ci-jointe.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du 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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 114 et 207, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a),

vu la proposition de la Commission¹¹,

vu l'approbation du Parlement européen¹²,

considérant ce qui suit:

- (1) Les éléments du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (ci-après le «protocole») qui relèvent des compétences de l'Union ont été négociés par la Commission, après autorisation du Conseil, au nom de l'Union.
- (2) Conformément à la décision 2001/748/CE¹³ du Conseil, le protocole a été signé le 16 janvier 2002, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (3) La conclusion de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée a été approuvée au nom de l'Union européenne par la décision 2004/579/CE du Conseil du 29 avril 2004¹⁴, condition requise pour que l'Union européenne puisse devenir partie au protocole, en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de ladite convention.
- (4) Le protocole prévoit des mesures qui entrent dans le champ d'application de la politique commerciale commune de l'Union. Plusieurs actes juridiques de l'Union européenne ont été adoptés afin de faciliter les transferts des armes conventionnelles et de supprimer les obstacles au sein du marché intérieur ou afin de réglementer les exportations d'armes vers les pays tiers.
- (5) La conclusion d'un instrument juridiquement contraignant, établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert et le contrôle d'armes, touche à des questions qui relèvent de la compétence de l'Union parce qu'elles entrent dans le champ d'application de la politique commerciale commune ou que la conclusion du protocole pourrait avoir des répercussions sur les actes juridiques de l'UE susmentionnés ou en modifier la portée.

¹¹ JO [...] du [...], p.

¹² JO [...] du [...], p.

¹³ JO L 280 du 24.10.2001, p. 5.

¹⁴ JO L 261 du 6.8.2004.

- (6) Dans la mesure où les dispositions du protocole relèvent des compétences conférées à l'Union, il convient d'approuver l'accord au nom de l'Union européenne.
- (7) Lors du dépôt de l'instrument d'approbation, l'Union est également tenue de déposer une déclaration relative à l'étendue de sa compétence à l'égard des matières régies par le protocole, au titre de l'article 17, paragraphe 3, du protocole.
- (8) Le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu dans l'Union ainsi que les formalités requises pour la circulation des armes à feu au sein des États membres sont régis par la directive 91/477/CEE du Conseil modifiée par la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil.
- (9) Les règles et procédures applicables aux transferts au sein de l'Union de produits liés à la défense sont régies par la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil,

DÉCIDE:

Article premier

Le protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, est approuvé au nom de l'Union européenne.

L'instrument d'approbation formelle de l'Union comprend une déclaration de compétence, jointe à l'annexe I, conformément à l'article 17, paragraphe 3, du protocole.

Article 2

Le président du Conseil désigne la personne habilitée à procéder, au nom de l'Union européenne, au dépôt de l'instrument d'approbation prévu à l'article 17, paragraphe 3, du protocole, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union européenne à être liée par le protocole.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le ...¹⁵

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

¹⁵ La date d'entrée en vigueur de la décision sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.

ANNEXE I

Déclaration relative à la compétence de l'Union européenne à l'égard des matières régies par le protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée

L'article 17, paragraphe 3, du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions prévoit que l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation d'une organisation régionale d'intégration économique inclut une déclaration précisant les matières régies par le protocole dont la compétence a été transférée à l'organisation par ses États membres parties au protocole.

L'Union européenne dispose d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale. Elle exerce également une compétence partagée en ce qui concerne les règles applicables à la réalisation du marché intérieur et une compétence exclusive en ce qui concerne les dispositions de l'accord qui pourraient avoir des répercussions sur la portée des règles communes adoptées par l'Union européenne ou la modifier. L'Union a adopté des règles notamment en matière de lutte contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, fixant des normes et procédures pour la politique commerciale des États membres, en particulier concernant la conservation des registres, le marquage des armes à feu, la neutralisation des armes à feu, les obligations concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit, le renforcement des contrôles aux points d'exportation et les activités de courtage.

Le protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions s'applique, en ce qui concerne les compétences transférées à l'Union européenne, aux territoires dans lesquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est appliqué et aux conditions énoncées dans ledit traité.

L'étendue et l'exercice de ces compétences de l'Union sont, par nature, appelés à une évolution continue et l'Union complétera ou modifiera la présente déclaration, si besoin est, conformément à l'article 17, paragraphe 3, du protocole.