



Bruxelles, le 18.11.2015
COM(2015) 751 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**Évaluation REFIT de la directive 91/477/CE du Conseil du 18 juin 1991 relative au
contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, telle que modifiée par la directive
2008/51/CE du 21 mai 2008**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**Évaluation REFIT de la directive 91/477/CE du Conseil du 18 juin 1991 relative au
contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, telle que modifiée par la directive
2008/51/CE du 21 mai 2008**

1. Introduction

1) La directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (ci-après la «directive sur les armes à feu») a été adoptée le 18 juin 1991¹ et modifiée par la directive 2008/51/CE du 21 mai 2008².

2) L'article 17 de la directive sur les armes à feu dispose qu'«au plus tard le 28 juillet 2015, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les résultats de l'application de la [...] directive, assorti, s'il y a lieu, de propositions». En vue de la préparation de ce rapport, la Commission a confié la réalisation d'une étude d'évaluation à des consultants externes. Terminée en décembre 2014³, cette étude contient une analyse approfondie de la mise en œuvre de la directive, ainsi qu'une analyse de l'efficacité de la législation selon cinq grands critères d'évaluation. Elle contient également des recommandations d'améliorations spécifiques tirées des conclusions et adressées à la Commission ou aux autorités des États membres, voire aux deux. Cette évaluation participe du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁴ de la Commission.

3) À l'issue de l'évaluation, la Commission a invité les membres du comité institué en vertu de l'article 13 *bis*, de la directive (comité «armes à feu») et représentant les 28 États membres de l'Union et les quatre pays⁵ de l'EEE⁶ et de l'AELE⁷, à commenter et évaluer les conclusions et les recommandations qui y sont contenues. Les membres du comité ont fourni un retour d'information oral en réunion (le 18 décembre 2014 et le 25 mars 2015). Certains États membres (la Belgique, la France, la Suède et le Royaume-Uni) ont complété ces contributions par écrit.

4) Le rapport d'évaluation final a été remis juste avant les tragiques événements de Paris et de Copenhague de janvier 2015. Ces derniers ont mis en évidence l'existence de problèmes urgents de sécurité à l'échelle de l'Union. Lors de la réunion du comité sur les armes à feu qui s'est tenue en mars 2015, la Commission a invité les représentants des États membres à émettre leurs commentaires sur les conclusions de l'évaluation et à faire part de toute autre préoccupation concernant la mise en œuvre de la directive sur les armes à feu, à la lumière de ces tragiques événements, qui n'aurait pas été traitée par le consultant.

5) L'objectif du présent rapport est de décrire les conclusions de l'étude d'évaluation, de les compléter par les informations reçues à ce jour et de présenter l'évaluation critique de la

¹ JO L 256, 13.9.1991, p. 51.

² JO L 179 du 8.7.2008, p. 5.

³ [http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/;](http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/)

<http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0114006/>

⁴ COM(2013)685 final.

⁵ Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

⁶ Espace économique européen.

⁷ Association européenne de libre-échange.

Commission. Le rapport rappelle tout d'abord le contexte et les principales dispositions de la directive sur les armes à feu. Il présente la méthodologie, les résultats de l'étude en fonction de cinq critères d'évaluation (efficacité, efficience, cohérence, pertinence, valeur ajoutée de l'Union), et les recommandations qui y sont contenues. Il fournit également une évaluation critique des conclusions. Enfin, il indique quelles sont les initiatives que la Commission pourrait envisager de prendre pour répondre à des problèmes mis en évidence par l'évaluation et confirmés par le retour d'information des États membres.

2. Contexte

6) La directive sur les armes à feu régit l'acquisition, la détention et les échanges commerciaux au sein de l'Union des armes à feu civiles (par exemple, les armes à feu pour la pratique du tir sportif et de la chasse). Elle fixe des normes minimales communes, que les États membres doivent transposer dans leur législation nationale sur les armes, et vise à établir un équilibre entre les objectifs du marché intérieur (c'est-à-dire la circulation transfrontières des armes à feu) et les objectifs de sécurité (c'est-à-dire un niveau élevé de sécurité et de protection contre des actes criminels et le trafic illicite) au sein de l'Union.

7) La directive 91/477/CEE constituait, à l'origine, une mesure d'accompagnement dans la réalisation du marché intérieur. Compte tenu de la suppression des contrôles portant sur la détention d'armes aux frontières intracommunautaires, il était nécessaire d'établir une réglementation efficace pour permettre le contrôle à l'intérieur des États membres. À cet effet, la directive contient des règles sur l'acquisition et la détention d'armes à feu, ainsi que sur le transfert d'armes à feu entre États membres. Elle permet aux États membres d'adopter dans leur législation des dispositions plus strictes que celles prévues par la directive (article 3).

8) En 2000, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil un premier rapport évaluant la mise en œuvre de la directive 91/477/CEE dans les États membres⁸. Selon ce premier rapport, les États membres et les parties intéressées estimaient que le cadre juridique instauré par la directive était suffisant dans l'ensemble. Toutefois, certains problèmes importants issus de la transposition de la directive en droit national y étaient recensés, notamment les difficultés liées à l'échange d'informations; la disparité et la complexité des législations nationales, des mesures administratives et des procédures d'agrément; les différences de classification des armes à feu destinées à la chasse et au tir, ainsi que la charge administrative pour les PME. Ces problèmes mettaient en évidence la nécessité de clarifier certaines dispositions (par exemple, la définition de certains types d'armes, à savoir les armes neutralisées et les armes antiques) pour garantir une application plus uniforme de la directive.

9) Le rapport a été soumis au moment où la Commission négociait, pour le compte des États membres de l'Union européenne, le protocole des Nations unies contre le trafic illicite des

⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Mise en œuvre de la directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, COM (2000) 837 final, Bruxelles, 15.12.2000.

armes à feu (ci-après le «protocole relatif aux armes à feu»)⁹ dans le cadre de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Ce protocole allait fixer de nouvelles règles, notamment en ce qui concerne la traçabilité (marquage et enregistrement) et la neutralisation des armes à feu. Par conséquent, le rapport concluait que compte tenu de l'état d'avancement des négociations sur le protocole des Nations unies sur les armes à feu ainsi que des réponses de toutes les parties intéressées concernant la directive, la Commission avait l'intention de présenter des propositions de modification.

10) À la suite de l'entrée en vigueur du protocole relatif aux armes à feu en 2005¹⁰, la directive 91/477/CE a été modifiée par la directive 2008/51/CE afin de renforcer les mesures de sécurité, ce qui a permis un alignement partiel sur le protocole lui-même. La directive sur les armes à feu fait partie d'une série d'initiatives prises à l'échelle internationale et européenne pour mettre en œuvre le protocole relatif aux armes à feu. Les dispositions pertinentes de ce dernier ont été transposées dans la législation européenne par le règlement n° 258/2012¹¹ instaurant des règles pour les autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu à usage non militaire provenant de pays tiers ou destinés à ces derniers¹².

11) Les principes guidant l'action de la Commission européenne en vue de gérer et de réduire les risques liés aux armes à feu civiles ont été intégrés dans une stratégie globale énoncée dans la communication intitulée «Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne: protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites»¹³, qui a été lancée en octobre 2013. Cette communication propose des mesures visant à renforcer la sécurité des citoyens de l'Union concernant les armes à feu et à préserver le marché licite de ces dernières. En outre, les initiatives à venir concernant les armes à feu ont été présentées dans la récente communication de la Commission intitulée «Le programme européen en matière de sécurité»¹⁴, qui souligne la nécessité d'accorder la priorité à la définition d'une approche commune en matière de neutralisation des armes à feu afin d'empêcher les criminels de les réactiver et de les utiliser. La communication prône aussi le réexamen de la législation

⁹ 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.

¹⁰ Le protocole relatif aux armes à feu a été ratifié par la Commission en 2014. Décision 2014/164/UE du Conseil du 11 février 2014 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 (JO 89 du 23.3.2014, p. 7).

¹¹ 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.

¹² La principale contribution de ce règlement est le principe selon lequel le transfert d'armes à feu à usage civil entre États membres ne peut avoir lieu que si tous les pays concernés en sont informés et ont donné leur autorisation et si l'origine de ces armes est connue.

¹³ 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.

¹⁴ COM(2015) 185 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le programme européen en matière de sécurité.

existante sur les armes à feu en 2016 afin d'améliorer le partage d'informations (par exemple, en enregistrant dans le système d'information d'Europol des informations sur les armes à feu saisies), d'accroître la traçabilité, d'harmoniser le marquage et d'établir des normes communes pour la neutralisation des armes à feu. À la suite des événements tragiques qui se sont produits le 13 novembre 2015 à Paris, la Commission a décidé d'anticiper la révision de la directive sur les armes à feu. Celle-ci serait adoptée en même temps que le présent rapport, qui fournit les faits sur lesquels ces actions sont fondées.

3. Principales dispositions de la directive sur les armes à feu

12) Les deux principaux objectifs de la directive sur les armes à feu sont de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et d'assurer un niveau élevé de sécurité dans l'Union. Elle prévoit notamment des exigences minimales¹⁵ pour l'acquisition et la détention d'armes à feu civiles dans l'Union et des mesures administratives harmonisées pour le transfert d'armes à feu à l'intérieur de l'Union.

13) Le champ d'application de la directive est décrit dans son annexe I. Les catégories d'armes à feu correspondant à des régimes différents y sont décrites comme suit:

- «Catégorie A - Armes à feu interdites»: armes automatiques et armes de guerre;
- «Catégorie B - Armes à feu soumises à autorisation»: armes à feu principalement utilisées par les tireurs sportifs et les chasseurs;
- «Catégorie C - Armes à feu soumises à déclaration»: armes à feu essentiellement utilisées par les chasseurs;
- «Catégorie D - Autres armes à feu»: concerne essentiellement les armes à feu longues à un coup par canon lisse.

14) Les principales dispositions de la directive sur les armes à feu concernent les éléments ci-après:

- **Marquage et traçabilité (article 4):** Les États membres veillent à ce que toute arme à feu ou pièce mise sur le marché ait été marquée et enregistrée. À cet effet, les États membres exigent un marquage unique, ou maintiennent tout autre marquage comportant un code numérique ou alphanumérique, permettant d'identifier le pays de fabrication. Le marquage est appliqué sur une partie essentielle de l'arme à feu, dont la destruction rendrait l'arme à feu inutilisable. La directive modifiée comprend également des dispositions relatives à l'établissement de fichiers de données informatisés nationaux contenant des informations clés sur toutes les armes à feu en circulation dans les États membres, afin d'en améliorer la traçabilité. Ces fichiers devaient être établis au plus tard pour le 31 décembre 2014 dans tous les États membres.
- **Conditions relatives à l'acquisition et à la détention d'armes à feu (article 5):** Les États membres ne permettent l'acquisition et la détention d'armes à feu qu'à des personnes qui ont un motif valable et qui:
 - o ont atteint l'âge de 18 ans, sauf dans le cas de l'acquisition, autrement que par achat, et la détention d'armes à feu pour la pratique de la chasse et du tir sportif, à condition que, dans ce cas, les personnes de moins de 18 ans possèdent l'autorisation parentale ou pratiquent cette activité avec l'assistance

¹⁵ Conformément à l'article 3 de la directive sur les armes à feu: «Les États membres peuvent adopter dans leur législation des dispositions plus strictes que celles prévues par la présente directive».

parentale ou avec l'assistance d'une personne adulte titulaire d'un permis d'armes à feu ou de chasse valide ou pratiquent cette activité dans un centre d'entraînement agréé ou autrement approuvé;

- ne sont pas susceptibles de présenter un danger pour eux-mêmes, l'ordre public ou la sécurité publique. Une condamnation pour infraction intentionnelle violente est considérée comme une indication d'un tel danger.
- **Carte européenne d'arme à feu (article 12):** La directive a introduit des règles plus souples en ce qui concerne l'utilisation d'armes à feu pour la pratique de la chasse et du tir sportif, afin de ne pas entraver leur circulation à travers l'Europe. Avec l'instauration de la carte européenne d'arme à feu, les chasseurs possédant des armes des catégories C et D, et les tireurs sportifs, possédant des armes des catégories B, C et D, peuvent se rendre en voyage dans un autre État membre sans l'autorisation préalable de l'État membre de destination. La carte européenne d'arme à feu devrait être considérée comme le principal document exigé des chasseurs et des tireurs sportifs et les États membres ne devraient subordonner l'acceptation d'une telle carte au paiement d'aucune taxe ou redevance.
- **Neutralisation (annexe I, partie III):** La directive sur les armes à feu prévoit des restrictions minimales et comporte l'obligation, pour les États membres, de prendre des dispositions pour que les mesures de neutralisation soient vérifiées par une autorité compétente. Cette autorité veille à ce que les procédures nationales de neutralisation des armes à feu rendent ces dernières irréversiblement inutilisables. Comme l'ont demandé les colégislateurs au moment de la modification, l'annexe I, partie III, point a), dispose que «La Commission établit des lignes directrices communes [...] concernant les normes et les techniques de neutralisation afin de veiller à ce que les armes à feu neutralisées soient irréversiblement inutilisables». Tant que les lignes directrices communes en matière de neutralisation n'auront pas été adoptées, les États membres seront libres d'adopter les procédures les plus appropriées à cet égard.

15) Enfin, l'article 17 de la directive sur les armes à feu impose que la Commission soumette un rapport, au plus tard le 28 juillet 2015, sur les résultats de l'application de la directive. Conformément aux dispositions de la directive, la Commission a lancé en 2014 une étude d'une durée de 12 mois pour évaluer l'application de la directive sur les armes à feu et de sa modification ultérieure et déterminer dans quelle mesure ce cadre législatif a atteint les deux objectifs généraux de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et d'atteindre un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union.

4. Méthodologie de l'évaluation

16) La réalisation de cette étude sur un an visait à déterminer le degré de réalisation des objectifs de la directive (bon fonctionnement du marché intérieur, niveau élevé de sécurité) à l'aune de cinq critères d'évaluation:

- efficacité: des dispositions en ce qui concerne leur contribution à la réalisation des objectifs,
- efficience: des procédures et des obligations introduites par la directive, à savoir si des résultats (avantages) ont été atteints à un coût raisonnable,
- cohérence: de la mise en œuvre des dispositions de la directive et de l'interprétation des termes clés; cohérence globale de la directive avec d'autres textes législatifs pertinents,
- pertinence: des dispositions de la directive au regard des besoins existants pour le fonctionnement du marché intérieur et la sécurité des citoyens de l'Union,
- valeur ajoutée: de l'intervention de l'Union par rapport à la législation et à l'action à l'échelle nationale.

17) L'évaluation a traité toutes les dispositions de la directive dans les 28 États membres de l'Union depuis 1991 à ce jour. En outre, on a demandé aux évaluateurs de tenir compte des précédentes études et initiatives de la Commission¹⁶ ainsi que de deux études alors pratiquement terminées sur les procédures de neutralisation, de destruction et de marquage¹⁷ et sur la lutte contre le trafic illicite d'armes dans l'Union¹⁸.

18) L'analyse a utilisé des recherches documentaires, une enquête en ligne, des entretiens et quatre études de cas¹⁹ (menées dans les États membres suivants: Belgique, France, Allemagne et Pologne). Les évaluateurs ont contacté des autorités des États membres; des représentants de producteurs, d'armuriers et de courtiers en armes à feu; des utilisateurs d'armes, y compris des chasseurs et des tireurs sportifs; des organismes internationaux, des associations, des instituts de recherche et d'autres experts. Au total, 83 parties prenantes ont participé à l'enquête en ligne (34 autorités des États membres, 28 représentants du secteur, 16 utilisateurs et 5 experts). Les entretiens ont eu lieu avec 56 parties prenantes (23 représentants des autorités des États membres et 16 du secteur, 9 utilisateurs et 8 experts), et 30 parties

¹⁶ Notamment: COM (2012)415 — Avantages et désavantages éventuels d'une limitation à deux catégories d'armes à feu (interdites ou autorisées) en vue d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur pour les produits en question, au moyen d'une éventuelle simplification. COM (2010)0404 — La mise sur le marché des répliques d'armes à feu.

¹⁷ «Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as alarm weapons and replicas» (en anglais) <http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/study-on-firearms>

¹⁸ «Study to support an Impact Assessment on options for combatting illicit arms trafficking in the EU» (en anglais).

¹⁹ Les critères suivants ont été utilisés afin de sélectionner les États membres pour les études de cas: i) la taille du marché des armes à feu; ii) les problèmes de sécurité rencontrés par les États membres; iii) le nombre d'armes à feu proportionnellement à la taille de la population; iv) le nombre d'armes à feu volées ou perdues signalées.

prenantes ont été interrogées dans le cadre des études de cas (12 représentants des autorités des États membres et 8 du secteur, 8 utilisateurs et 2 experts).

19) Depuis les premiers mois de l'étude, les évaluateurs ont attiré l'attention sur l'absence de données essentielles concernant les aspects liés au marché et à la sécurité. En ce qui concerne l'aspect lié au marché, les statistiques disponibles à l'échelle nationale et européenne ne font généralement pas de distinction entre les armes à feu à usage civil et celles à usage militaire (ce qui rend difficile d'isoler les données sur les armes à feu à usage civil). Même lorsque cela est possible, les données ne sont pas toujours disponibles à l'échelle nationale pour tous les États membres (pour des raisons de confidentialité), ce qui rend impossible de suivre les tendances de production au fil du temps. Enfin, la principale entreprise opérant dans ce secteur n'a pas donné un accès large à l'information. En ce qui concerne la sécurité, le principal problème est l'absence de données ventilées selon les types ou les catégories d'armes à feu circulant dans l'Union européenne, utilisées de manière illégale ou faisant l'objet d'un trafic, ainsi que l'absence de données détaillées comparables sur les tendances en matière d'infractions pénales et d'activités criminelles impliquant des armes à feu civiles à l'échelle de l'Union. Un autre obstacle est le nombre limité de données disponibles pour quantifier la charge administrative et le coût de la mise en œuvre de dispositions spécifiques.

5. Conclusions

5.1 Critères d'évaluation

5.1.1 Efficacité

20) La directive a nettement contribué à la formation et au bon fonctionnement d'un marché intérieur des armes à feu, ce qui est l'un de ses objectifs. Le contractant conclut cependant qu'il serait encore possible d'en améliorer les effets. D'un côté, l'introduction de catégories assorties de règles propres a permis de prévenir d'éventuelles distorsions du marché après la suppression des contrôles internes et donc de créer un marché intérieur. Depuis 2005²⁰, le commerce intra-Union s'est montré plutôt stable. D'un autre côté, les dispositions de la directive ont suscité des interprétations divergentes réduisant les avantages escomptés de l'intervention de l'Union. Les parties prenantes (le secteur concerné et les utilisateurs) ont exprimé des préoccupations liées à certains obstacles et charges d'ordre administratif, notamment le fait qu'elles doivent engager des frais pour s'informer et comprendre les règles et procédures des autres États membres (comme celles de la carte européenne d'arme à feu). Bien qu'en 2009, la Commission ait mis en place un groupe de contact pour faciliter l'échange d'informations²¹, les parties prenantes interrogées continuent de signaler la nécessité d'améliorer l'échange d'informations utiles entre les États membres.

²⁰ La période 2005-2013 sert de référence, l'Union ayant alors vingt-cinq États membres.

²¹ La mise en place du groupe de contact est prévue à l'article 13, paragraphe 3, de la directive sur les armes à feu.

21) S'agissant de son objectif de sécurité (protection des citoyens et du marché légal d'armes à feu), la directive a accru le niveau de sécurité et de protection contre le trafic illicite d'armes à feu et les actes criminels en introduisant:

- des exigences de traçage pour les autorités des États membres (fichier informatisé) et pour les armuriers (registre de toutes les entrées et sorties d'armes à feu) — article 4,
- des exigences de marquage pour les fabricants (même si les cas de marquage effacé ont provoqué quelques inquiétudes) — article 4, paragraphe 4,
- des exigences minimales pour l'acquisition et la détention d'armes à feu — article 5.

Cependant, des progrès restent à réaliser en ce qui concerne la transformation des armes d'alarme, dont des cas ont été signalés, de la réactivation d'armes à feu neutralisées, du trafic illicite de pièces d'armes à feu et de l'interprétation des «parties essentielles».

22) Vu l'absence de données exhaustives, les évaluateurs ont eu du mal à apprécier l'efficacité de la directive au regard des objectifs de sécurité. Plus particulièrement, leur analyse a souffert du manque d'informations disponibles comprenant des données spécifiques et détaillées sur les infractions pénales commises avec des armes à feu légalement détenues, les armes d'alarme transformées et les armes à feu réactivées dans les États membres de l'Union.

5.1.2 Efficience

23) L'évaluation a déterminé les coûts des actions requises pour appliquer chacune des dispositions de la directive (coûts directs de mise en conformité, dont la charge administrative, et coûts d'information²²) et les parties prenantes qui les supportent. Dans cet exercice, les coûts de l'application d'exigences supplémentaires et les coûts entraînés par des spécificités nationales de l'application n'ont pas été pris en compte.

24) Pour évaluer si les objectifs de la directive ont été atteints à un coût raisonnable, en l'absence de données quantitatives sur les coûts, le contractant a procédé à une évaluation qualitative du caractère raisonnable des coûts liés aux différentes dispositions, aux yeux des parties prenantes. Il a structuré son évaluation selon trois critères: les objectifs visés, la contribution des parties prenantes et la nature du coût. Il ressort de l'analyse que, dans l'ensemble, les résultats semblent avoir été atteints à un coût raisonnable. Le plus souvent, les coûts sont répartis équitablement entre les parties prenantes. Pour certaines dispositions (et certaines parties prenantes), l'harmonisation partielle visée par la directive s'est soldée par des coûts indirects ayant des effets négatifs. C'est le cas, notamment, de la carte européenne d'arme à feu, des catégories, du registre des armuriers et des courtiers, du partage

²² Les coûts directs de mise en conformité découlent de l'ensemble des procédures requises pour l'adoption de la directive au niveau national. La charge administrative englobe les frais imposés aux entreprises et aux utilisateurs pour qu'ils se conforment à l'obligation d'information qui leur incombe au titre de la réglementation nationale, ainsi que les coûts supportés par les autorités des États membres pour appliquer les nouvelles procédures. Les coûts d'information résultent des différences d'application de la directive qui contraignent éventuellement les États membres, les fabricants et les utilisateurs à s'informer sur les exigences en vigueur à l'étranger.

d'informations, des exigences de détention d'une arme à feu, de la neutralisation, du traçage et du marquage.

25) Selon divers représentants du secteur (producteurs et associations nationales), la charge administrative est plutôt le fruit de lourdeurs bureaucratiques au plan national que des dispositions de la directive. Il en est ainsi, par exemple, des délais parfois importants de délivrance des permis d'importation ou d'exportation pour les transferts à l'intérieur de l'Union, ou des exigences de sécurité instaurées au niveau national (comme l'inspection obligatoire des systèmes d'alarme, à la charge des armuriers). Les représentants du secteur ont confirmé que cette charge administrative pouvait ralentir les flux du marché.

26) Le contractant a conclu que, de manière générale, les résultats de la directive ont été atteints à un coût raisonnable. Les parties prenantes considèrent que la charge administrative et les coûts sont davantage le fait des procédures administratives d'application de la directive au niveau national, et apprécieraient la réduction de ces coûts.

5.1.3 Cohérence

27) L'adoption d'une directive fixant des exigences minimales a engendré certaines différences d'application au niveau national ayant des répercussions tant sur le marché intérieur qu'au regard des objectifs de sécurité.

Pour ce qui est du marché intérieur, l'évaluation a ainsi relevé:

- des disparités dans l'application des catégories, en particulier des catégories C et D, qui créent une certaine confusion quant au document requis à l'achat d'une arme à feu dans différents pays, entravant ainsi les échanges d'armes à feu au sein de l'Union et entraînant des coûts,
- des différences dans l'application des dispositions relatives à la carte européenne d'arme à feu, par exemple pour le nombre de documents requis. Elles nuisent au marché parce qu'elles compliquent le transfert d'armes à feu.

Les incohérences de l'application qui compromettent la sécurité des citoyens européens sont les suivantes:

- des différences dans les normes de marquage limitant la capacité de retracer le parcours d'une arme à feu ou de lutter contre le trafic illicite,
- des différences dans les normes et techniques de neutralisation, ainsi que dans la désignation de l'autorité chargée de leur application. Ces différences posent problème, dans la mesure où l'autorité ou l'intervenant chargé de la neutralisation pourrait ne pas disposer des compétences techniques nécessaires, et aussi parce que les normes de certains États membres ne sont pas jugées suffisantes,
- les différences de classification des armes selon les réglementations nationales compliquent le traçage des armes et le contrôle de leur légalité. C'est notamment le cas quand un article considéré comme une arme à feu dans un État membre est

transféré dans un autre État membre dans lequel il ne l'est plus, les autorités perdant alors sa trace,

- des différences dans l'interprétation des principaux termes de la directive (parties essentielles, courtiers, armes d'alarme et armes antiques).

En revanche, il est apparu que les exigences liées à la détention ne posaient pas problème et que la directive avait contribué à les harmoniser.

28) S'agissant de la cohérence de la directive sur les armes à feu avec le droit européen en vigueur, les principaux problèmes apparaissent au regard du protocole relatif aux armes à feu, selon les conclusions de l'évaluation. L'acte de 2008 modifiant la directive n'a que partiellement aligné la terminologie de celle-ci sur le protocole. De fait, la directive introduit une distinction entre les pièces et les parties essentielles que ne reflète pas le texte des Nations unies, lequel parle des «pièces et éléments». En outre, le protocole²³ permet à un État partie de considérer une arme à feu neutralisée comme une arme à feu dans son droit interne et de prendre toutes les mesures nécessaires en conséquence.

5.1.4 Pertinence

29) L'évaluation a conclu que, dans l'ensemble, la directive sur les armes à feu reste tout à fait adaptée aux besoins actuels du marché (par exemple, sur la circulation transfrontières des armes à feu). Les préoccupations exprimées par les opérateurs économiques se rapportent principalement aux mesures et procédures d'application différentes adoptées par les États membres, lesquelles représentent une charge et des coûts supplémentaires desservant la circulation transfrontières des armes à feu.

30) S'agissant des objectifs de sécurité (comme les infractions impliquant des armes à feu détenues légalement, le vol ou la perte d'armes à feu détenues légalement, la transformation d'armes d'alarme ou d'armes à feu neutralisées), les évaluateurs estiment que la directive répond à la plupart des risques. Ils ont dressé une liste d'activités demandant à être mieux décrites ou, éventuellement, à être intégrées dans le champ d'application de la directive: la transformation des armes d'alarme, la transformation des armes semi-automatiques, la réactivation des armes neutralisées, l'effacement du marquage, l'usage illégal d'armes héritées. Ces phénomènes posent tous des problèmes de sécurité au niveau national. Enfin, les évaluateurs constatent que les progrès attendus, notamment des nouvelles technologies (dont l'impression tridimensionnelle), et les nouveaux circuits de distribution (dont internet)²⁴ peuvent à l'avenir remettre en question la portée de la directive.

²³ Article 19 du protocole relatif aux armes à feu.

²⁴ Pour ce qui est des ventes sur internet et des nouvelles technologies, l'évaluation a considéré que le cadre actuel répondait à cette évolution, mais a tout de même signalé le recours accru à internet pour vendre des armes à feu et les difficultés de contrôle que cela posera.

5.1.5 Valeur ajoutée européenne

31) Les armes à feu sont des articles spécifiques de par leur nature. La plupart des questions de sécurité auxquelles la directive sur les armes à feu tente de remédier ont une dimension transfrontières. La vulnérabilité d'un seul État membre face à des activités criminelles se répercute sur toute l'Union (comme dans les cas de la transformation des armes d'alarme). Les différences entre les réglementations nationales entravent les contrôles et la coopération policière entre les États membres (différences des exigences d'enregistrement pour un même type d'armes à feu, par exemple). Selon les conclusions de l'évaluation, ce n'est qu'à l'échelon de l'Union qu'on peut agir efficacement pour parvenir aux objectifs d'une circulation transfrontières des armes à feu et d'un niveau élevé de sécurité des citoyens européens. L'indéniable valeur ajoutée de la directive sur les armes à feu réside dans la création d'un cadre commun s'appliquant aux réglementations sur les armes à feu, lequel n'aurait pas été obtenu par des initiatives nationales ou bilatérales.

32) La souplesse du dispositif même de la directive a rendu possible le maintien d'un niveau élevé de sécurité et la consolidation du marché intérieur. La directive fixe des exigences minimales communes tout en respectant le principe de subsidiarité et en laissant aux États membres toute latitude pour adopter des règles plus strictes en fonction de leurs besoins et du contexte national. De plus, les États membres et les citoyens de l'Union ont reçu la garantie que les mesures de sécurité communes prévues dans la directive au sujet des armes à feu fabriquées et circulant en Europe sont valables dans tous les États membres.

33) Les exigences minimales ont aussi contribué au bon fonctionnement du marché intérieur et à la consolidation du marché légal des armes à feu. Concernant le marché, l'effet de l'établissement de catégories communes, qui devait être le principal apport de l'intervention de l'Union, a été émoussé par une application différant selon les États membres. Toutefois, l'efficacité de la carte européenne d'arme à feu illustre la valeur ajoutée que peut apporter une intervention de l'Union en faveur de la circulation transfrontières des chasseurs et des tireurs sportifs.

5.2 Recommandations

34) Au vu des conclusions de l'évaluation, le contractant a formulé une série de recommandations classées selon le type d'intervention, législative ou non, qu'elles appellent.

- Critères communs relatifs à la convertibilité des armes d'alarme (législative)

L'évaluation a souligné qu'il était primordial de clarifier la définition de la «convertibilité» et les critères déterminant les armes d'alarme pour parvenir à une idée commune des types d'armes d'alarme susceptibles d'être transformées et pour restreindre leur circulation quand elles s'avèrent convertibles en armes à feu opérationnelles. **Questions sous-jacentes:** dans un grand nombre d'États membres, la transformation d'armes conçues pour tirer à blanc (d'alarme et de signalisation) en armes à balles réelles est devenue un véritable problème.

- **Normes et règles de neutralisation harmonisées (*législative*)**

L'évaluation a recommandé de poursuivre la définition de lignes directrices communes relatives aux normes et techniques de neutralisation des armes à feu, dans le droit fil de la directive qui prévoit explicitement l'élaboration de celles-ci par la Commission. La portée de ces lignes directrices devrait être étendue pour traiter des règles relatives aux exigences de détention, de vente ou de transfert d'armes à feu neutralisées. **Questions sous-jacentes:** en l'absence de lignes directrices communes sur les normes et techniques de neutralisation, les armes à feu neutralisées en circulation présentent différents niveaux de sûreté et n'excluent pas une réactivation. Outre les aspects techniques de la neutralisation, il est aussi important de prendre en compte les exigences de détention, de vente ou de transfert des armes concernées. Dans la plupart des États membres, les armes à feu neutralisées ne sont plus considérées comme des armes à feu. Elles sont donc radiées des registres officiels et il devient alors impossible de remonter jusqu'à leur propriétaire initial. Or, ces armes peuvent être utilisées pour des actes d'intimidation et constituer un problème de sécurité.

- **Règles harmonisées sur le marquage (*législative*)**

- L'évaluation a recommandé d'aligner la définition donnée par la directive des pièces et des parties sur celle du protocole relatif aux armes à feu, d'adopter des normes de marquage européennes et d'insérer dans la directive une obligation de marquage de toutes les parties essentielles au moment de la fabrication ou de l'importation. **Questions sous-jacentes:** certains États membres n'assimilent pas les parties essentielles à des armes à feu et comme l'obligation de marquage ne concerne qu'une «partie essentielle», il en est résulté des différences qui compliquent la tâche des autorités répressives quand elles retracent le parcours d'armes à feu impliquées dans des infractions pénales transfrontières. Cela peut aussi entraver le fonctionnement du marché intérieur, puisque les marques risquent de ne pas être reconnues dans tous les États membres. Il convient de réaliser une analyse préliminaire approfondie des pièces d'armes à feu réglementées et marquées dans les différents États membres et de se pencher à l'échelon de l'Union sur les écarts entre la définition des «parties essentielles» figurant dans la directive sur les armes à feu et celle des «pièces et éléments» réglementés par le protocole relatif aux armes à feu, afin d'évaluer la nécessité de modifier les définitions de la directive.

- **Transparence et accessibilité des réglementations nationales appliquant la directive (*non législative*)**

L'évaluation a recommandé d'améliorer, à l'échelon de l'Union, l'accès de toutes les parties intéressées aux informations recueillies au plan national, au vu notamment des coûts d'information auxquels sont exposées les PME (par exemple, par la création d'une base de données rassemblant des informations sur la législation et les exigences en vigueur dans les 28 États membres). **Questions sous-jacentes:** les différences d'application entraînent un ralentissement des échanges intra-Union d'armes à feu, des coûts d'information, en particulier pour les PME, et des charges, en raison de la diversité des procédures administratives adoptées.

- **Définition d'un mode consensuel de classification des armes à feu utilisées pour la chasse ou le tir sportif et clarification des règles de la carte européenne d'arme à feu (*non législative*)**

L'évaluation a recommandé de définir plus précisément à l'échelon européen les règles relatives à la carte européenne d'arme à feu (tels que le nombre de documents supplémentaires demandés par les autorités nationales et le nombre d'armes à feu pouvant être inscrites sur la carte). **Questions sous-jacentes:** les modes de classification des armes à feu communément utilisées pour ces activités diffèrent selon les États membres (des armes à feu communément utilisées pour le tir sportif peuvent ainsi être interdites dans certains États membres), et il existe des interprétations restrictives de certaines règles relatives à la carte européenne d'arme à feu.

- **Analyse approfondie des problèmes majeurs (*non législative*)**

L'évaluation a recommandé d'effectuer des analyses approfondies de certains aspects de la directive qui se sont révélés problématiques à l'étude: 1) harmonisation accrue des exigences pour la détention des armes à feu; 2) interprétation du terme «courtier»; 3) évaluation des règles appliquées aux armes semi-automatiques et de la menace qu'elles représentent (s'il est possible de les transformer en armes automatiques). **Questions sous-jacentes:** 1) exigences pour la détention des armes à feu: les évaluateurs ont noté que les États membres convergeaient progressivement vers des exigences communes plus détaillées que celles de la directive; 2) terme «courtier»: des incohérences dans la définition du terme peuvent entraîner des risques; 3) armes semi-automatiques: un certain nombre d'États membres ont souligné les risques induits par la transformation des armes semi-automatiques en armes automatiques.

- **Approfondir les connaissances sur les nouvelles technologies (*non législative*)**

L'évaluation a recommandé de nouvelles mesures facilitant le partage des connaissances entre les États membres en ce qui concerne l'évolution du marché des armes à feu et de leur trafic (comme le marché en ligne pour les armes à feu, les pièces d'armes à feu et d'autres armes) et les conséquences des nouvelles technologies (impression tridimensionnelle) sur le contrôle et le traçage des armes. **Questions sous-jacentes:** les nouvelles technologies remettent en question la capacité des services répressifs à détecter les armes à feu ou leurs parties et à suivre leur parcours d'un État membre à l'autre, et rendront probablement le traçage des armes à feu et le contrôle de leurs transferts plus compliqués à l'avenir.

- **Intensifier la collecte de données (*non législative*)**

L'évaluation a recommandé d'intensifier les activités de collecte des données pour rassembler des informations fiables sur les armes à feu civiles et les infractions pénales impliquant celles-ci dans le but d'éclairer la prise de décisions à l'échelon européen. **Questions sous-jacentes:** l'absence de données détaillées et exhaustives est l'un des

obstacles les plus importants à la définition par les décideurs de politiques reposant sur des faits.

6. Appréciation critique et retour d'information du comité «armes à feu»

35) L'évaluation a apporté une réponse aux points à évaluer formulés par la Commission et l'évaluation repose sur un examen méthodique des données collectées. Toutefois, d'un point de vue qualitatif, les statistiques officielles disponibles n'étaient pas suffisantes. Il y a un déficit marqué de données disponibles sur les aspects sécuritaires (les données sur les infractions pénales ne sont pas ventilées par catégories d'armes à feu, la distinction entre les armes à feu légales et illégales utilisées dans des infractions pénales est partielle, les données sur la production d'armes à feu civiles selon les États membres sont tronquées etc.) et les données disponibles sur la structure du marché des armes à feu civiles (production, importation et exportation d'armes à feu civiles, nombre de salariés et chiffre d'affaires des entreprises du secteur etc.) sont de piètre qualité. Les données quantitatives sur les coûts et la charge administrative de l'application des différentes dispositions sont inexistantes.

36) Les évaluateurs ont pallié le manque de données et de statistiques agrégées sur les armes à feu civiles à l'échelle de l'Union en contactant les organisations nationales du secteur et en rassemblant les informations utiles manquantes au fil des entretiens. Ils ont pu croiser des informations provenant de sources différentes pour obtenir des données fiables et de qualité.

37) Pour mieux se forger un avis sur la pertinence des conclusions et des recommandations de l'évaluation, la Commission a invité les membres du comité «armes à feu» (composé des représentants des 28 États membres de l'Union et des 4 pays membres de l'EEE et de l'AELE) à les commenter. Elle a présenté les résultats de l'évaluation auxdits membres à la réunion du comité du 18 décembre 2014. Les représentants des États membres ont conclu à cette occasion que, dans l'ensemble, les recommandations étaient pertinentes. Après les tragiques événements de janvier 2015, les États membres ont formulé un avis plus détaillé sur les recommandations de l'évaluation, lors d'une réunion du comité qui s'est tenue le 25 mars 2015. Ils ont fait connaître leur appréciation de l'urgence et de la pertinence de chaque recommandation. En outre, certains États membres (la France, le Royaume-Uni, la Suède et la Belgique) ont complété leur retour d'information oral par des observations écrites.

38) Le retour d'information effectué par les États membres amène à émettre les conclusions suivantes:

- Pour beaucoup d'États membres, les recommandations prioritaires sont les suivantes:
 - i) des critères communs sur la **convertibilité des armes d'alarme**; ii) des normes et des règles de **neutralisation** harmonisées; iii) des règles de **marquage** harmonisées.pour une majorité d'États membres, ces questions demandent une révision de la directive. Certains États membres ont souligné la nécessité de hâter les travaux en cours sur les lignes directrices prévues par la directive au sujet de la neutralisation.

- Pour la plupart des États membres, les recommandations suivantes devraient être prises en compte, mais ne sont considérées que faiblement ou moyennement prioritaires: i) transparence et accessibilité des réglementations nationales appliquant la directive; ii) approfondissement des connaissances sur les nouvelles technologies; iii) intensification de la collecte des données.
- S'agissant de la recommandation sur l'**interopérabilité** entre les systèmes d'information créés au niveau national, les opinions des États membres n'étaient pas concordantes. Certains estimaient que la traçabilité des armes à feu était l'une des questions les plus pressantes. Dès lors, relier entre eux les fichiers de données nationaux aiderait la police et les autorités nationales à mieux partager les informations. En revanche, d'autres États membres estimaient qu'il serait fastidieux et pas forcément efficace de relier ces fichiers en raison de problèmes d'incompatibilité technique ou informatique et, plus important encore, de respect de la vie privée et d'échange de données à caractère personnel. Les États membres ont suggéré de peser soigneusement les coûts et la charge administrative au regard des avantages présumés de l'interopérabilité. Une première étape consisterait à déterminer d'abord quelles sont les informations qui doivent être échangées avant d'examiner les moyens de le faire.
- S'agissant de la recommandation de définir un mode consensuel de classification des armes à feu utilisées pour la chasse et le tir sportif et de clarifier les règles de la carte européenne d'arme à feu, les États membres n'ont pas dégagé de consensus. Certains estimaient qu'ils ne verraient pas d'inconvénient à inscrire plus d'armes sur la carte, mais tenaient à conserver la latitude d'exiger des documents supplémentaires. D'autres États membres considéraient comme un problème les informations lacunaires de la carte. En particulier, l'un d'entre eux a fait valoir la nécessité de mieux renseigner les chasseurs en visite dans d'autres États membres sur l'usage de la carte. Seul un petit nombre d'États membres ont suggéré de réviser la directive pour harmoniser les catégories d'armes à feu.
- S'agissant de la recommandation appelant à aborder des questions telles que les exigences en matière de détention, la définition du terme «courtier» et la convertibilité, là encore les États membres avaient des points de vue divergents. Un grand nombre d'entre eux semblaient s'accorder sur la nécessité de mieux définir les termes «courtier» et «parties et éléments» (et, si nécessaire, de réviser la directive en conséquence), ainsi que d'examiner le problème de la convertibilité des armes semi-automatiques en armes automatiques (et vice versa). Toutefois, seuls quelques États membres ont estimé nécessaire de réviser les exigences actuelles en matière de détention.
- Il a aussi semblé à un grand nombre d'États membres que certaines définitions (armuriers, parties essentielles des armes à feu, répliques) devaient être précisées.

39) Au vu du travail des évaluateurs et du retour d'information apporté par les États membres, la Commission souscrit aux conclusions de l'évaluation. Elle estime également que les recommandations sont justifiées et utiles, mais que certaines demandent des actions plus urgentes que d'autres. En outre, certaines recommandations (telles que le marquage de toutes les parties d'armes à feu et l'interconnexion des registres d'information) pourraient entraîner des coûts importants pour les fabricants et les armuriers (notamment les PME) et il conviendrait donc de prévoir un examen complémentaire et, éventuellement, des études de faisabilité (notamment pour l'interconnexion des registres d'information).

7. La voie à suivre

40) Il ressort de l'évaluation que la directive sur les armes à feu a nettement contribué au bon fonctionnement du marché intérieur des armes à feu, puisqu'elle a encouragé leur circulation transfrontières tout en maintenant un niveau élevé de sécurité, qu'elle apporte une valeur ajoutée européenne et qu'elle est pertinente.

41) Certains obstacles demeurent cependant et pourraient gripper ses rouages. L'évaluation et les discussions avec les États membres ont révélé que les points critiques suivants demandaient une action supplémentaire: a) le problème de la convertibilité des armes à blanc (d'alarme, par exemple) en armes à feu véritables; b) la nécessité de clarifier les exigences de marquage des armes à feu (pour en assurer la traçabilité); c) la nécessité de lignes directrices communes et contraignantes sur la neutralisation des armes à feu; d) la nécessité de clarifier les définitions; e) la nécessité de prendre en compte les modalités de vente sur internet; f) la nécessité de rationaliser et d'améliorer les fichiers de données nationaux et d'étudier leur potentiel d'interopérabilité; g) la nécessité d'intensifier les activités de collecte de données relatives aux armes à feu civiles et aux infractions pénales impliquant celles-ci dans le but d'éclairer correctement la prise de décisions à l'échelon européen.

42) Les travaux sur les normes et les lignes directrices communes de neutralisation étant déjà bien avancés, la Commission a décidé d'anticiper la révision de la directive au vu de l'impact des attentats terroristes du 15 novembre à Paris, ainsi que des attentats les ayant précédés à Paris et à Copenhague et de l'incident du Thalys. Elle a dès lors décidé, en s'inspirant des principes du «mieux légiférer», d'adjoindre à ce rapport une révision de la directive reposant sur les éléments probants réunis à ce jour.

43) Conformément à la communication de la Commission «Le programme européen en matière de sécurité»²⁵, en réponse à la déclaration commune de Riga des ministres de l'Union²⁶ et de la déclaration du 29 août 2015 des ministres de l'intérieur, la proposition jointe au présent rapport vise à renforcer le cadre législatif actuel régissant les armes à feu, à améliorer le partage des informations, à lutter contre le trafic et la réactivation des armes, à

²⁵ COM(2015) 185 final.

²⁶ Déclaration conjointe de Riga, à l'issue de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures qui s'est tenue à Riga les 29 et 30 janvier.

améliorer les normes de marquage pour accroître la traçabilité, et, enfin, à remédier au problème de convertibilité des armes ou des armes à blanc (d'alarme par exemple).