

Bruxelles, le 12.12.2017
SWD(2017) 442 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
accompagnant le document:

Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen

**conformément à l'article 21, paragraphe 3, du 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**

{ COM(2017) 737 final }

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
1. INTRODUCTION	4
2. CONTEXTE	6
2.1. CONTEXTE GENERAL	6
2.2. LE CADRE POLITIQUE INTERNATIONAL ET LE PROTOCOLE DES NATIONS UNIES SUR LES ARMES A FEU	6
2.3. LES POLITIQUES ET LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE	8
2.4. LOGIQUE D'INTERVENTION	10
3. ETAT DES LIEUX	13
3.1. ETAT DU MARCHE ET DU COMMERCE INTERNATIONAL D'ARMES A FEU	13
3.2. MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT	13
4. METHODOLOGIE	20
4.1. PRESENTATION DES SOURCES ET DES METHODES UTILISEES	20
4.2. DEFIS METHODOLOGIQUES; LIMITES ET FIABILITE DES RESULTATS	22
5. ANALYSE ET REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION	23
5.1. PERTINENCE	23
5.2. VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE ET CARACTERE DURABLE DE L'INTERVENTION	26
5.3. EFFICACITE	28
5.3.1. MISE EN ŒUVRE HARMONISEE DE L'ARTICLE 10 DU PROTOCOLE RELATIF AUX ARMES A FEU	28
5.3.2. AMELIORER LA TRAÇABILITE DES ARMES A FEU	30
5.3.3. AMELIORER L'ECHANGE D'INFORMATIONS ET LA COOPERATION ADMINISTRATIVE	31
5.3.4. FACILITER LES TRANSACTIONS INTERNATIONALES LEGITIMES D'ARMES A FEU	34
5.4. EFFICIENCE	35
5.5. COHERENCE ET COMPLEMENTARITE	38
5.5.1. ARTICULATION AVEC LA DIRECTIVE 91/477/CEE	38
5.5.2. ARTICULATION AVEC LA POSITION COMMUNE 2008/944/PESC	40
5.5.3. ARTICULATION AVEC LA REGLEMENTATION DOUANIERE	41
5.5.4. ARTICULATION AVEC LA DIRECTIVE 2009/43/CE SUR LES TRANSFERTS DE PRODUITS LIES A LA DEFENSE A L'INTERIEUR DE L'UNION EUROPEENNE	42
6. CONCLUSIONS	43
1. ANNEXES	46
ANNEXE 1. DESCRIPTION DETAILLEE DES DISPOSITIONS DU REGLEMENT (UE) 258/2012 ET DE SA MISE EN ŒUVRE	46
ANNEXE 2. ASPECTS PROCEDURAUX	63

ANNEXE 3.	CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES	65
1.	INTRODUCTION	65
2.	CONSULTATIONS CIBLEES DES ACTEURS DU SECTEUR	65
2.1.	ETATS MEMBRES	65
2.2.	CONSULTATIONS DANS LE CADRE DE L'ETUDE D'EVALUATION EXTERNALISEE	66
3.	CONSULTATION PUBLIQUE	70
3.1.	INTRODUCTION	70
3.2.	VUE D'ENSEMBLE DES REPONSES	71
3.2.1.	PROFIL DES REPONSES REÇUES	71
3.2.2.	REPONSES AUX QUESTIONS	71
ANNEXE 4.	METHODES ET MODELES ANALYTIQUES UTILISES POUR L'EVALUATION	76
1.	METHODOLOGIE DE L'EVALUATION (HORS ETUDE DU MARCHE)	76
1.1.	ENQUETE	76
1.2.	ENTRETIENS	78
1.3.	ÉTUDES DE CAS	79
1.4.	CONSULTATION PUBLIQUE	79
1.5.	GROUPE DE COORDINATION POUR LES EXPORTATIONS D'ARMES A FEU	80
1.6.	BREVE ENQUETE SUPPLEMENTAIRE DES AUTORITES NATIONALES COMPETENTES	80
2.	METHODOLOGIE DE L'ANALYSE DE MARCHE	80
2.1.	TAILLE DU MARCHE	80
2.2.	STRUCTURE DU MARCHE, DE L'EMPLOI ET DE L'INVESTISSEMENT	82
2.3.	COMMERCE EXTERIEUR DE L'UE	82
ANNEXE 5.	ETAT DU MARCHE	84
1.	TAILLE ET STRUCTURE DU MARCHE	84
2.	COMMERCE EXTERIEUR	86
ANNEXE 6.	APERÇU GENERAL DU BILAN COUTS-AVANTAGES IDENTIFIES LORS DE L'EVALUATION	89

1. INTRODUCTION

- (1) Adopté le 14 mars 2012, le règlement no 258/2012 met en œuvre 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, 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.
- (2) L'article 21, paragraphe 3, du règlement dispose que «la Commission examine la mise en œuvre du présent règlement et présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur son application, qui peut comporter des propositions en vue de sa modification» à la date du 19 avril 2017.
- (3) A cette fin, l'évaluation détaillée dans le présent document s'appuie sur une étude externe ainsi que sur les contributions et retours d'expériences des Etats membres et des acteurs privés affectés par le règlement. Elle tient également compte des politiques de l'Union européenne et des évolutions législatives les plus récentes en matière de sécurité intérieures et d'armes à feu. Elle intègre en particulier l'entrée en vigueur de la directive 91/477/CEE,¹ telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2017/853,² ainsi que les études qui la sous-tendent.
- (4) L'évaluation a permis d'examiner si les procédures actuelles et les dispositions établies par le règlement ont permis d'obtenir les résultats escomptés, si les objectifs ont été atteints de la manière la plus efficiente, si le règlement reste pertinent au vu des besoins existants et quelle a été sa valeur ajoutée, s'il reste cohérent et complémentaire avec les politiques et législations nationales et européennes en matière d'armes à feu et de sécurité. Cette évaluation doit fournir les données nécessaires permettant, le cas échéant, d'identifier les options envisageables pour répondre aux défis identifiés, sous réserve des conclusions d'une étude d'impact ultérieure.
- (5) L'évaluation s'est concentrée sur trois sujets principaux:
 - Une analyse du marché mondial et du commerce extérieur pour le secteur européen des armes à feu;

¹ Directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

² Directive (UE) 2017/853 du Parlement et du Conseil du 17 mai 2017, modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

- Une analyse de la mise en œuvre pratique du règlement, comprenant une analyse des obstacles rencontrés, des meilleures pratiques, et des nouveaux défis;
 - Une analyse globale, qui permette de tirer des conclusions en termes de pertinence, de valeur ajoutée et de soutenabilité, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de complémentarité du règlement. A cet égard, l'évaluation doit notamment permettre de répondre à des questions spécifiques:
 - Les autorités compétentes s'assurent-elles bien que l'importation et le transit ont été autorisés par les pays concernés avant de délivrer une autorisation d'exportation? (article 7 du règlement)
 - Les autorités compétentes appliquent-elles la position commune 2008/944/PESC à l'exportation de tous types d'armes, y compris les armes non destinées aux forces armées?
 - La coexistence des deux régimes conduit-elle à des risques de doublon, et avec quelles conséquences?
 - Les modalités de transit (notamment en termes de redevances) posent-elles des difficultés?
 - Les procédures simplifiées sont-elles mises en œuvre conformément au règlement?
 - La carte européenne d'arme à feu est-elle correctement prise en compte pour faciliter les mouvements des chasseurs et des tireurs sportifs?
 - Les catégories d'armes reprises à l'annexe 1 du règlement sont-elles suffisamment claires et adaptées? Comment mieux identifier les armes utilisées à des fins militaires?
 - Les procédures d'échanges d'information et de coopération entre les autorités compétentes sont-elles adaptées? Quelles sont les bases de données utilisées et sont-elles adéquates? Quels sont les besoins au vu des évolutions réglementaires en matière d'acquisition et de transferts d'armes au sein du marché intérieur?
- (6) L'évaluation porte sur les premières années de la mise en œuvre du règlement, à compter de son entrée en application le 30 septembre 2013, et jusqu'en 2016 (en fonction des données disponibles). Elle s'est focalisée sur les 28 Etats membres de l'Union européenne (avec des études de cas axées sur les dix pays les plus pertinents). Elle a intégré les contributions d'acteurs d'Etats tiers et d'organisations internationales dans la mesure où celles-ci étaient pertinentes (OSCE, SEESAC, Small Arms Survey, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives des Etats-Unis).

2. Contexte

2.1. Contexte général

- (7) Rarement fabriquées de manière artisanale, les armes à feu produites dans l'Union européenne le sont généralement légalement, par l'Etat ou par des entreprises privées placées sous son contrôle.
- (8) Une fois produites, les armes à feu peuvent être utilisées pendant de longues années. Elles peuvent aisément être détournées du circuit légal et être vendues en contrebande d'un théâtre de conflit à l'autre ou vers le milieu du crime organisé et du terrorisme. Elles sont alors un élément essentiel des activités terroristes, mais plus largement de la plupart toutes les activités criminelles dont elles constituent souvent une condition.
- (9) Même si les données fiables sont peu nombreuses, on peut considérer que la majorité des armes à feu sur le marché noir (ou utilisées à des fins illégales) proviennent du marché légal.³ Afin de prévenir ou de poursuivre et sanctionner ces détournements, il importe donc prioritairement d'améliorer le traçage des armes à feu – du fabricant au dernier acheteur légal, en permettant des contrôles accrus et en renforçant la coopération entre les autorités compétentes au sein de l'Union européenne.

2.2. Le cadre politique international et le protocole des nations unies sur les armes à feu

- (10) Divers instruments pertinents ont été adoptés au niveau international pour lutter contre le trafic et réglementer le commerce licite des armes:
 - Le Protocole de 2001 contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (protocole sur les armes à feu);
 - Le programme d'action des Nations unies de 2001 en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (ci-après dénommé «PA ONU»);

³ Constat fait dans le European Firearms Experts Threat Assessment plus – Research on key point legal loopholes "Study of loopholes in national weapons legislation and regulation in Europe", mars 2011. Evaluation confirmée dans la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, "Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne: protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites", COM(2013) 716 final 21.10.2013. Les études les plus récentes vont également dans ce sens: "The bulk of illicit firearms enter the illicit market by means of diversion from the legal market", Savona Ernesto U et Mancuso Marina (eds), 2017, *Fighting Illicit Firearms Trafficking – Routes and Actors at European Level*, Rapport final du projet FIRE (www.fireproject.eu), Milan, Transcrime, Università Cattolica del Sacro Cuore, p.27. Voir également Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, section 6.1.2.

- L'instrument international de traçage (IIT) de 2005 visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre; et
 - Le traité sur le commerce des armes de 2013 (TCA).
- (11) Les États membres de l'Union européenne sont tous parties à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (CTOC) et ont l'obligation de mettre en œuvre ses dispositions de manière effective. Un protocole à la convention (le protocole sur les armes à feu) se concentre sur la prévention de la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.⁴
- (12) L'article 10 du protocole sur les armes à feu vise à promouvoir, faciliter et renforcer la coopération au niveau mondial afin éradiquer le trafic d'armes et de mettre en place des dispositifs administratifs permettant un contrôle efficace sur la fabrication, le marquage, l'importation et l'exportation d'armes à feu.
- (13) Pour leur part, le PA ONU, l'IIT et le TCA se focalisent sur les contrôles dans le secteur de la production, du commerce, de l'utilisation et/ou l'élimination des armes de petit calibre (à usage militaire), par opposition aux armes à feu à usage civil. Depuis les années 1990, les outils visant à contrôler les armes utilisées sur différents théâtres de conflits emploient généralement le terme d'"armes légères et de petit calibre", tandis que des dispositifs visant à assurer l'ordre et la sécurité publics font plus souvent référence au concept d'"arme à feu".⁵
- (14) Selon l'analyse des services de la Commission, la distinction opérée n'est pas toujours claire. D'une part, les catégories peuvent se chevaucher, lorsque la définition technique des "armes à feu" englobe l'ensemble des armes légères et de petit calibre.⁶ D'autre part, la distinction faite entre les armes en fonction de leur usage (dans le cadre d'un conflit armé ou à des fins criminelles) peut se révéler malaisée, voire subjective.

⁴ Le Protocole n'a pas été ratifié par DE, FR, IE, LU, MT, UK

⁵ Nations unies, «Rapport du groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre», 27 août. 1997, <<http://www.un.org/depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>> . "The Panel decided to focus its attention on small arms and light weapons manufactured to military specifications, in view of the work currently being undertaken by the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice on firearm regulation for the purpose of crime prevention and public health and safety."

⁶ Sont considérés comme "armes légères" les armes de poings (revolvers, pistolets), les armes d'épaule (fusils et carabines, fusils d'assaut) ou les pistolets-mitrailleurs. Selon l'article 3 du Protocole des Nations unies sur les armes à feu, "l'expression "arme à feu" désigne toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif. "

2.3. Les politiques et le droit de l'Union européenne

- (15) La distinction entre armes légères et de petit calibre à usage militaire et armes à feu à usage civil se reflète dans les actes et instruments adoptés par l'Union européenne.
- (16) En matière d'armes légères et de petit calibre à caractère militaire, la politique générale de l'Union européenne s'appuie sur la Stratégie adoptée par le Conseil européen en 2005.⁷
- (17) Dans le domaine du contrôle des exportations d'armements, l'Union européenne s'efforce depuis le début des années 1990 d'améliorer la coordination et la convergence en son sein. Ces efforts ont porté sur les contrôles de l'armement et des biens à double usage, dans les domaines relevant de la compétence exclusive ou partagée de l'Union européenne. Ce processus a généré un éventail de différents outils, notamment:
- Les embargos sur les armes imposés par les décisions adoptées par le Conseil de l'Union européenne;
 - Le régime de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage instauré par le règlement (CE) n°428/2009 (règlement sur les biens à double usage);⁸
 - La position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (position commune 2008/944/PESC);⁹ et
 - La 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 (directive 2009/43/CE).¹⁰
- (18) Les États membres de l'UE ont individuellement adhéré à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, et sont liés par ses dispositions. Toutefois, si les États membres sont parties à la convention, le champ d'application du Protocole sur les armes à feu inclut les armes à feu à usage civil, qui sont soumises au droit européen. L'Union européenne a en effet adopté la directive 91/477/CEE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes en juin 1991 afin d'établir des règles communes sur la possession et l'utilisation d'armes à feu à des fins civiles

⁷ 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, du 16 décembre 2005.

⁸ JO L 134, 29.5.2009

⁹ JO L 335 du 13.12.2008

¹⁰ JO L 146 du 10.6.2009

légitimes.¹¹ Cette directive a été modifiée par la directive 2008/51/CE, et plus récemment encore par la directive (UE) 2017/853 du 17 mai 2017. Il faut toutefois noter que si la directive 91/477/CEE réglemente les armes à usage civil, elle donne des armes à feu une définition qui englobe également les armes légères et de petit calibre (pour en interdire l'usage civil), telles que les lanceurs militaires à effet explosif ou les armes à feu automatiques. Sous l'empire de la directive, la Commission a également adopté un règlement d'exécution établissant des normes de neutralisation.¹²

- (19) Afin de mettre en œuvre les principes du marché unique, la directive 91/477/CEE pose le cadre la libre circulation des biens pour ce qui concerne les armes à feu à usage civil légitime. Toutefois, un équilibre doit être trouvé entre cette liberté et la nécessité de préserver l'ordre et la sécurité publics, qui pourraient être menacés par l'usage des armes à feu à usage civil.
- (20) En contrepoint de la directive, l'Union européenne a été amenée à adopter le règlement (UE) 258/2012, afin de répondre à deux enjeux spécifiques:
 - déterminer les mesures communes concernant l'exportation des armes à feu à usage civil à partir du territoire douanier de l'Union à destination ou à travers des pays tiers.
 - veiller à ce que les armes à feu, leurs pièces, éléments essentiels et munitions qui sont importés dans l'UE en provenance de pays tiers, soient soumis aux exigences de la directive 91/477/CEE.
- (21) Le règlement qui fait l'objet de la présente évaluation traite de la fabrication et du trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Comme indiqué précédemment, il ne s'applique qu'aux armes à feu, à leurs pièces, éléments essentiels et munitions en vue d'un usage civil et non pas à ceux qui sont spécifiquement destinées à des fins militaires. En outre, il ne concerne que les échanges commerciaux et les transferts en provenance ou à destination de pays tiers.
- (22) Le règlement (UE) 258/2012 est directement applicable dans tous les États membres de l'UE: il n'a pas à être transposé dans la législation nationale. Il se compose d'un préambule, de 22 articles organisés en 5 chapitres, et de 2 annexes.

¹¹ 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 par la Directive (UE) 2017/853 du Parlement et du Conseil du 17 mai 2017, JO L 137 du 24.5.2017.

¹² Règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes, JO L 333 du 19.12.2015.

2.4. Logique d'intervention

- (23) L'étude d'impact réalisée en 2010 à l'appui de la proposition de règlement¹³ permet de déterminer les enjeux identifiés à l'époque et qui le justifiaient: incohérente la mise en œuvre par les États membres des normes de l'ONU pour la prévention du trafic d'armes à feu, failles en matière de traçabilité aisément exploitables par les criminels, charges administratives pour les exportateurs résultant de la diversité des règles. Ces facteurs menaçaient la mise en œuvre des obligations internationales de l'UE, conduisaient à une absence de conditions de concurrence équitables entre les exportateurs et à une faible coopération entre États membres.
- (24) L'objectif stratégique global du règlement (UE) 258/2012 consistant en la lutte contre le trafic illicite d'armes à feu à usage civil,¹⁴ tout en veillant à la cohérence des règles dans l'ensemble des États membres en matière de commerce extérieur, en conformité avec l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu, a été concrétisé en objectifs spécifiques:
- Garantir une mise en œuvre harmonisée des dispositions du règlement dans l'ensemble des États membres, en conformité avec l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu;
 - Contribuer à une meilleure traçabilité des armes à feu dans les échanges internationaux (c'est-à-dire entre le point d'exportation et le point d'importation), afin d'améliorer l'information des autorités nationales pour leur permettre de mieux lutter contre les trafics en améliorant la prévention et de répression;
 - Améliorer l'échange d'informations entre les autorités nationales, afin de faciliter la collaboration dans le traçage des armes à feu et leur contrôle, de prévenir et d'enquêter sur les éventuels détournements du marché légal.
- (25) A ces trois objectifs s'ajoutent un quatrième, moins explicite, qui porte sur les incidences potentielles que le règlement (UE) 258/2012 pourrait avoir en termes de facilitation des transactions internationales légales.¹⁵

¹³ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission - Accompanying document to the Proposal for a European Parliament and Council Regulation implementing Article 10 of the United Nations' Firearms Protocol and establishing export authorisation, import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition - Impact Assessment. SEC(2010) 662 Final. La logique d'intervention décrite dans ce document est une reconstruction s'appuyant sur le raisonnement de l'étude d'impact et le texte final du règlement.

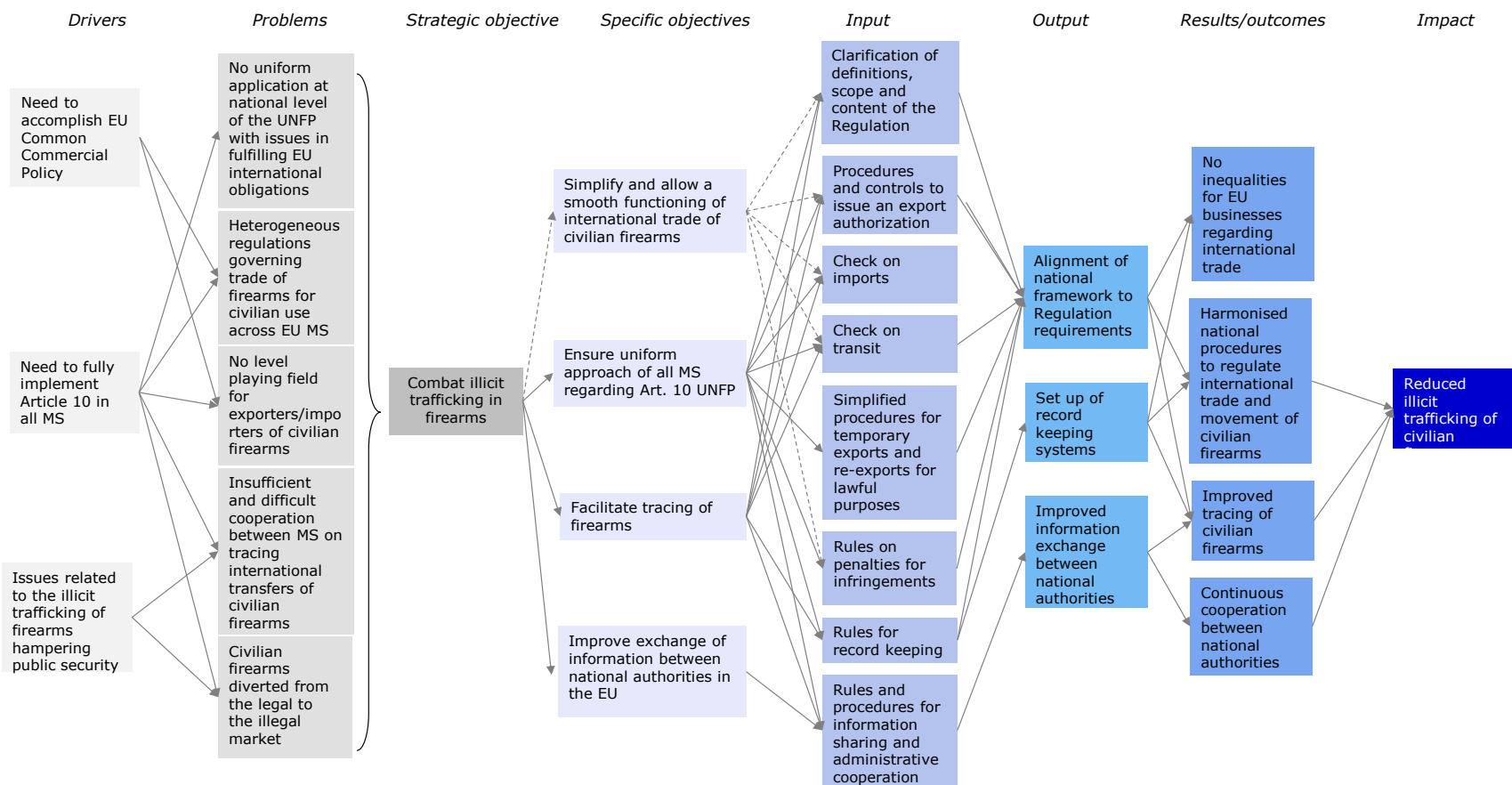
¹⁴ Article 1^{er} du règlement

¹⁵ L'étude d'impact du règlement (voir note précédente) identifie comme l'un des trois problèmes à résoudre "economic problems linked to the transfer of firearms for civilian use" et mentionne comme objectif spécifique "to contribute to counteracting inequalities for EU businesses with regard to export, import and transit of firearms for civilian use."

- (26) Afin de permettre aux États membres de réaliser ces objectifs, le règlement (UE) 258/2012 prévoit des dispositions, détaillées à l'annexe 1 de ce document, dont la mise en œuvre devait se traduire, à court terme, par l'adoption d'une liste commune des définitions, des exemptions, des règles procédures d'exportation/d'importation/de transit, des procédures simplifiées, des peines et des sanctions; une définition des obligations de marquage et des systèmes nécessaires pour assurer le stockage des informations; et la définition des procédures de coopération administrative.
- (27) Ces réalisations devaient déboucher, à long terme, sur des résultats correspondant aux objectifs spécifiques identifiés: harmonisation des règles et procédures nationales, amélioration du traçage des armes à feu civiles, amélioration de la coopération entre les autorités nationales, tous ces résultats contribuant à long terme à la réduction du trafic d'armes à feu à usage civil, et indirectement à une égalité de traitement entre les opérateurs économiques établis dans les différents Etats membre.

(28) Cette logique d'intervention, telle qu'elle ressort du règlement adopté, peut être reflétée sous forme de graphique.

Graphique 1 — Logique d'intervention du règlement (UE) 258/2012¹⁶



¹⁶ L'article 10 est l'article 10 du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu

3. ETAT DES LIEUX

3.1. Etat du marché et du commerce international d'armes à feu

- (29) Au cours de la période 2007-2015, la production vendue d'armes à feu à usage civil, de leurs pièces, éléments et munitions a connu une croissance moyenne de 2,3 %. Ce marché ne représentait que 0,04% de la production vendue totale de l'Union européenne. L'essentiel est constitué de munitions (en moyenne 58% de la production vendue totale). Le marché est très concentré (les grandes entreprises représentent 4,8 % du nombre total d'entreprises pour 78,8 % du chiffre d'affaires total).
- (30) L'Union européenne est exportatrice nette d'armes à feu, pour une valeur totale de 1 729 millions d'euros d'exportations et 538 millions d'euros d'importations en 2015. Les exportations ont connu une croissance continue en valeur de 2003 à 2013. Un recul a été observé entre 2013 et 2014, concomitant à la baisse des importations et reflétant un ralentissement global du commerce international d'armes à feu cette année-là. Les parts de marché des exportations européennes d'armes à feu se sont dégradées entre 2006 et 2015, passant de 43,1 % en 2006 à 36,3 % en 2015.¹⁷ L'analyse est limitée par le fait qu'il est difficile d'opérer une distinction entre les armes civiles et celles destinées à des services répressifs (voir également l'analyse de l'efficacité, section 5.3.4).

3.2. Mise en œuvre du règlement

- (31) Le règlement (UE) 258/2012 est directement applicable dans les États membres depuis la date de sa publication et ne nécessite pas de mesures de transposition. En conséquence, les États membres ont suivi des approches différentes dans sa mise en œuvre. Si certains États membres ont modifié leur législation nationale, en incluant la référence directe au règlement, d'autres n'ont pas modifié la législation existante, et seulement adapté leurs procédures et pratiques par voie d'actes administratifs. La description détaillée des dispositions du règlement se trouve en annexe 1.
- (32) Dans l'ensemble, les définitions du règlement sont respectées par les États membres, en grande partie car elles correspondent aux définitions de la directive 91/477/CEE sur les armes à feu, qui avaient déjà été transposées.

¹⁷ Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, annexe 4, section 4.3.1.

- (33) Un système d'autorisation d'exportation existait déjà en 2010 dans l'ensemble des pays concernés.¹⁸ Tous les Etats n'exigeaient toutefois pas la présentation d'une licence d'importation avant d'émettre une autorisation d'exportation. C'est désormais le cas.
- (34) Alors qu'avant 2010, les législations nationales ne faisaient souvent pas de distinction entre armes civiles et militaires aux fins d'importation, d'exportation ou de transit, aucun Etat ne semble aujourd'hui appliquer les règles et procédures du règlement aux transactions, armes ou personnes exclues de son **champ d'application** (article 3). La pratique peut en revanche se révéler autre, en particulier pour ce qui concerne les armes neutralisées ou les armes d'alarme.¹⁹ Par ailleurs, les autorités compétentes sont confrontées à d'importantes difficultés dans la détermination du caractère civil ou militaire des armes à feu (en particulier en ce qui concerne les armes de la catégorie ML1)²⁰ sur la base de leurs caractéristiques techniques (voir section 5.5.2).
- (35) Les **autorités responsables** de la délivrance des autorisations d'exportation varient grandement d'un Etat membre à l'autre. Dans 15 États membres, plusieurs autorités sont effectivement impliquées dans des procédures d'octroi de licences d'exportation.²¹ Cette information n'était pas disponible en 2010.
- (36) En ce qui concerne le **délai maximal de traitement des demandes**, à l'exception de l'ES, aucun autre Etat membre ne prévoit de délai maximal de traitement supérieur à soixante jours. Les durées moyennes de traitement des demandes semblent hétérogènes, allant de moins de 10 jours (HR, IE, LT, LV, PT, SE) à plus de 30 jours (DE, IT, RO). En 2010, les délais de traitement pouvaient aller jusqu'à 3 mois, voire un an.
- (37) L'article 7, paragraphe 6 laissant le choix aux Etats quant aux **modes de dépôt des demandes d'autorisation**, ceux-ci varient. Le recours aux documents électroniques a des résultats variés. Tandis qu'en Italie, la dématérialisation des procédures semble être mise en œuvre avec succès,²² en Allemagne en revanche, les modifications fréquentes

¹⁸ Etude d'impact SEC(2010) 662 Final. Dans les paragraphes qui suivent, les références à 2010 s'appuient sur ce document ainsi que sur l'étude qui avait servi à son développement: Study on an impact assessment of a proposal for a Council regulation that implements article 10 of the UN Firearms Protocol into Community legislation, Regioplan, January 2009

¹⁹ AT, EE, ES, FI, FR, DE, HU, LV, SI, SK. Aucune information n'est disponible pour les autres EM.

²⁰ La liste ML1 inclut les armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm et accessoires.

²¹ BE (RBC, Flandres), BG, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL.

²² Le système SIGMA (Système Intégré de Gestion des Mouvements d'Armes), financé par les professionnels du secteur, permet l'échange d'informations sur les transferts intra-UE et extra-UE entre les autorités nationales et les professionnels.

du système de délivrance électronique des licences imposent une charge considérable sur les entreprises. Cette information n'était pas disponible en 2010.

- (38) Le règlement (article 4, paragraphe 2) prévoit que les Etats membres peuvent recourir à une **procédure unique** pour répondre aux obligations résultant à la fois du règlement et de la position commune 2008/944/PESC.²³ En principe, les deux systèmes ne peuvent entrer en conflit, bien qu'en pratique ce soit le cas (voir section 5.5.2). Les services de la Commission ont déjà eu l'occasion de rappeler²⁴ que l'article 4 vise les situations où l'exportation inclurait à la fois des marchandises civiles et militaires, et appellerait à titre de simplification une procédure unique. Dans le cas exceptionnel où un produit serait soumis aux deux instruments, les demandes d'autorisations doivent être étudiées au cas par cas, en tenant compte des critères de l'article 2 de la Position commune. 15 Etats membres ont choisi une procédure unique pour la délivrance de l'autorisation d'exportation, dont les modalités varient sensiblement d'un Etat à l'autre.²⁵ La comparaison avec 2010 est impossible, la référence à une procédure unique ayant été intégrée au cours de la procédure législative.
- (39) Alors qu'en 2010, 10 des 14 Etats membres ayant répondu à la consultation indiquaient avoir recours à des procédures simplifiées, conformément à l'article 9 du règlement, la quasi-totalité des Etats membres applique désormais les **procédures simplifiées pour les chasseurs et les tireurs sportifs**, qui n'ont pas à produire d'autorisation d'exportation dans les cas prévus par le règlement. Dans un seul cas, les dispositions du règlement relatives aux procédures simplifiées ne semblent pas respectées pour les réexportations suite à admission temporaire ou dépôt temporaire. Par ailleurs, l'étude d'évaluation indique que les chasseurs ou tireurs sportifs seraient soumis à des exigences qui ne sont pas prévues par le règlement.²⁶

²³ Position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

²⁴ Lettre du Directeur Général de la DG Migration et Affaires intérieures au Président de l'Institut européen des armes de chasse et de sport (IEACS) du 18 décembre 2015, communiquée lors de la réunion du Groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu du 4 octobre 2016 (<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2990&NewSearch=1&NewSearch=1>)

²⁵ En Wallonie et dans 10 de ces Etats l'autorité de délivrance des autorisations est la même pour les armes civiles et militaires. La procédure peut aller de la simple demande de l'avis à d'autres ministères concernés (principalement le ministère des affaires étrangères) à la mise en œuvre de la même procédure pour toutes les armes à feu (civiles et militaires), en passant par un seul formulaire (ou site web) de demande d'autorisation pour l'obtention des deux types de licences. Le choix ou non d'une procédure unique résulte souvent de l'héritage historique: les Etats ne faisant pas de distinction entre les armes militaires et les armes civiles dans l'attribution des licences d'exportation ont pu être incités à recourir à la procédure unique après l'entrée en vigueur du règlement afin d'éviter d'avoir à modifier leurs procédures.

²⁶ Nécessité d'une autorisation d'exportation: BE (RBC, Wallonie), EE, IE, LV, RO) au départ du territoire de l'Etat de résidence; BE (RBC, Wallonie), CZ, LV, RO au départ d'un autre Etat membre. Voir également les

- (40) Le règlement ne donne pas de détails sur les procédures simplifiées pour les catégories autres que les chasseurs et les tireurs sportifs, dont les modalités restent à la discrétion des Etats membres. La notion de procédure simplifiée est ainsi interprétée de manière restrictive par plusieurs Etats: en Allemagne, les procédures simplifiées sont des licences générales ou globales pour les exportations temporaires à destination de certains pays (Canada, Islande, Norvège, États-Unis). Les pays nordiques²⁷ ont adopté une procédure simplifiée dans le cadre de laquelle chaque pays reconnaît les permis et les certificats délivrés par les autres.²⁸
- (41) Tous les États membres où les informations étaient disponibles appliquent l'exigence d'une **notification écrite de non-objection** au transit des pays tiers concernés (article 7, paragraphe 1(b)).²⁹ En 2010, 8 Etats membres n'exigeaient pas une telle notification. Les difficultés mentionnées par les acteurs consultés ne résultent pas tant du règlement que des procédures et contrôles réalisés par les pays de transit, qui existeraient en toute hypothèse.³⁰ La Commission avait proposé de généraliser le principe de l'accord tacite au transit afin de simplifier la procédure très stricte du protocole. Le co-législateur a préféré laisser le choix aux Etats membres.³¹
- (42) Dans tous les États membres, la **durée de validité de l'autorisation** d'exportation ne peut dépasser la période de validité de l'autorisation d'importation, conformément à l'article 7, paragraphe 5 du règlement (UE) 258/2012. La durée moyenne de la période de validité varie selon les États membres, allant de quelques mois à un maximum de trois ans. Cette information n'était pas disponible en 2010.

exemples mentionnés dans l'étude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, section 5.6.1.

²⁷ NO, DK, FI, et SE.

²⁸ Ce faisant, un ressortissant norvégien est exempté d'autorisation d'importation, contrairement aux ressortissants d'autres pays tiers. Pour plus détails, voir l'étude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, section 5.6.2.

²⁹ Aucune information n'a été obtenue pour CY, EL, IE, LT, MT, PT.

³⁰ Autorisation des pays de transit, manque de connaissance des règles de la part des acteurs concernés (personnel naviguant), différences de classification des armes dans les pays de transit, coûts d'entreposage dans les ports ou aéroports de transit... Pour plus détails, voir l'étude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, section 5.3.1

³¹ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, PL, PT, RO et BE (Flandres et Wallonie) appliquent le principe de l'accord tacite; BG, CY, DK, HR, LT, LU, NL, SE, SI, SK, UK, LV et BE (RBC) exigent un accord écrit. Informations partielles ou non disponibles pour DE, HU et MT.

- (43) Dans tous les Etats membres où l'information était disponible,³² l'existence d'une infraction inscrite au **casier judiciaire** conformément à l'article 11, paragraphe 1(a) justifie un refus d'octroi de la licence d'exportation. Il ressort de l'évaluation que l'extrait de casier judiciaire n'est pas exigé de manière systématique, et rien n'indique que l'existence d'une infraction reprise au casier judiciaire soit systématiquement vérifiée, soit dans le casier judiciaire national, soit a fortiori dans les casiers judiciaires des autres Etats membres (en particulier lorsque le demandeur n'est pas ressortissant de l'Etat où il dépose sa demande). Cette information n'était pas disponible en 2010.
- (44) Par ailleurs, conformément à l'article 10, paragraphe 2 du règlement, 16 États membres prennent en considération la mise en œuvre par l'exportateur de procédures et moyens proportionnés et appropriés permettant d'assurer la conformité avec le règlement. Ils contrôlent notamment la comptabilité-matière, les conditions d'entreposage, ou la présence d'un responsable de la conformité.
- (45) Conformément à l'article 10, paragraphe 1 (c), il appartient aux Etats membres de prendre en compte les "considérations relatives à l'utilisation finale prévue, au destinataire final identifié, et au risque de détournement", "le cas échéant", donc en tant que de besoin, dans l'attribution de la licence d'exportation. L'utilisation finale n'est en principe qu'une considération accessoire car le règlement vise à assurer la traçabilité des armes entre l'exportation et l'importation et non tout au long du cycle de vie de l'arme à feu; de plus cette information n'est obligatoire que pour les armements militaires et est souvent impossible à déterminer (lorsque le destinataire n'est pas l'utilisateur final). Pourtant, cette information est souvent demandée.³³ Dans ce cas, l'évaluation indique un risque très net d'analyse divergente de l'utilisation finale pour un même destinataire, en fonction de l'autorité en charge de l'octroi de la licence, en raison de l'absence de critères communs pour la déterminer³⁴. La comparaison avec 2010 n'est pas pertinente, puisque la situation antérieure ne permettait pas toujours de distinguer les armes civiles des armes militaires.
- (46) 14% des autorités nationales consultées indiquent avoir déjà refusé d'accorder une autorisation d'exportation. Le nombre de cas varie de 1 à 10 dans quatre États

³² BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LU, LV, MT, PL, RO, SI, SK ET UK. Aucune information spécifique n'est disponible à cet égard pour 12 États membres: AT, CY, DK, FI, EL, HR, HU, IE, LT, NL, PT ET SE.

³³ Dans treize États membres (AT, CY, CZ, ES, FI, HR, HU, IE, LT, LU, PL, PT, RO, SI, UK. Aucune information n'est disponible pour les autres Etats membres), les autorités compétentes définissent seules l'utilisation finale, tandis que dans six autres (CZ, DK, ES, PL, PT, RO), elles coopèrent avec des producteurs ou les exportateurs (lorsqu'elle est différente de celle des producteurs). Dans les autres États membres de l'usage final est défini soit par le producteur lui-même (EL) ou l'exportateur lorsqu'il est différent du producteur (EE, HU, IE, LU, SI ET SK. Aucune information n'est disponible pour DE, DK, MT).

³⁴ Catégorie de l'arme, destinataire ou auto-déclaration du demandeur.

membres (BG, LT, PT, SE) et de 11 et 20 en Allemagne et en France, ce qui représente une très faible proportion du nombre total annuel de demandes. D'autre part, plusieurs exportateurs ainsi que les représentants des administrations concernées, indiquent que certaines autorités compétentes ont pour pratique de suggérer aux demandeurs de retirer leur demande lorsque certaines conditions ne sont pas remplies, ce qui n'est pas pris en compte dans la catégorie des "refus" formels. Les échanges d'information concernant les refus d'autorisations sont limités, victimes des difficultés abordées plus loin (point (53)). Pour les mêmes raisons qu'au paragraphe précédent,, la comparaison avec 2010 ne s'impose pas.

- (47) Les Etats membres pratiquent également **le retrait ou la suspension de l'autorisation**,³⁵ lorsque les conditions initiales ne sont plus remplies, pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou de politique étrangère, ou lorsque l'autorisation initiale avait été accordée sur la base de fausses informations. L'étude d'évaluation indique que huit Etats membres n'assurent aucun suivi pour vérifier si les conditions d'octroi initiales ne sont plus satisfaites, l'analyse de risque ayant été réalisée au stade de l'octroi.
- (48) La mise en œuvre de l'article 12 du règlement sur la **conservation des données** reflète une grande hétérogénéité, 9 Etats membres ne respectant pas, selon l'étude d'évaluation, la durée minimum de conservation de 20 ans.³⁶ Lorsque la conservation des données relève d'une seule administration, elle repose sur une base de données unique pour accéder à laquelle les autres administrations doivent déposer une demande. Dans le cas où la base de données des exportations n'est pas la même que celle des expéditions intra-Union, ces systèmes ne sont pas reliés entre eux.
- (49) L'article 13, paragraphe 1 du règlement prévoit qu'en cas de soupçon, les États membres demandent au pays tiers importateur de **confirmer la réception** de l'expédition d'armes à feu. Or onze Etats membres ne demandent jamais une telle confirmation, y compris deux des principaux exportateurs (France, Royaume-Uni). D'autres gros exportateurs, au contraire, l'exigent de manière systématique. Ces deux types de pratiques systématiques pose des questions au regard de l'appréciation de la demande au cas par cas. A l'importation en revanche, les Etats membres respectent l'article 13, paragraphe 2, en fournissant au pays de provenance la confirmation de réception des armes sur le territoire douanier de l'Union européenne. Cette information n'était pas disponible en 2010.

³⁵ Entre 1 (Italie) et 10 (Espagne) par an en moyenne – données disponibles pour ces deux seuls pays

³⁶ BE (Wallonie), HU, IE, LU, PL, RO, SI, SK et UK.

- (50) Concernant les **procédures douanières**, conformément à l'article 17 du règlement, dans 16 États membres, l'autorisation d'exportation constitue le document essentiel demandé aux exportateurs comme preuve que l'exportation a été autorisée.³⁷ Il est très rare que les autorités douanières suspendent la procédure d'exportation (article 17, paragraphe 3 du règlement). Seuls 58% des États membres indiquent qu'ils informent les autres États membres de leur décision finale à l'issue du délai de réexamen. L'étude d'impact de 2010 ne permet pas de comparer les deux situations.
- (51) Si la quasi-totalité des États membres assure un marquage **à l'importation** permettant d'identifier le premier pays d'importation au sein de l'Union européenne conformément au Protocole en plus du marquage unique tel qu'exigé par la directive 91/477/CEE (comme c'était déjà le cas en 2010), un seul d'entre eux (les Pays-Bas) a une approche moins restrictive, se contentant conformément au règlement du marquage unique, n'indiquant que le pays de production.
- (52) Tous les États membres pour lesquels des informations sont disponibles prévoient des **sanctions** pour certaines infractions et délits liés à l'application des dispositions du règlement (UE) 258/2012. Cependant, le règlement ne précisant pas tous les éléments susceptibles de constituer une infraction, on constate une grande diversité en matière de sanctions.³⁸ L'étude d'impact de 2010 ne permet pas de comparer les deux situations.
- (53) **L'échange d'information** entre États membres et avec la Commission européenne et la coopération administrative constitue la pierre angulaire d'un système européen harmonisé de contrôle des échanges d'armes à feu aux frontières communes de l'Union européenne. Le groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu créé par l'article 20 du règlement est également un instrument destiné à encourager la coopération administrative. L'évaluation révèle plusieurs faiblesses. D'une part, tous les États n'utilisent pas les mêmes méthodes pour échanger. Les pratiques incluent l'utilisation du système COREU,³⁹ requêtes et échanges au cas par cas ou canaux de coopération internationale (Europol, Interpol).

³⁷ AT, BG, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IT, PL, PT, SE, SI, SK ET UK. Aucune information disponible pour les autres États membres.

³⁸ Toutes les dispositions du règlement ne font pas l'objet d'un régime systématique de sanctions. Certains manquements, par ailleurs, ne font l'objet que de simples sanctions administratives et non de sanctions pénales (AT, BG, SK). Les sanctions les plus faibles sont en Grèce et en Slovaquie, où le trafic d'armes est puni de 6 mois à 2 et 3 ans de prison, respectivement. À Chypre en revanche, les sanctions peuvent aller jusqu'à 15 ans d'emprisonnement et une amende très élevée (42 715 euros pour importation non autorisée et jusqu'à 100 000 euros pour exportation ou transit non autorisé).

³⁹ Le COREU (CORrespondance EUropéenne) est un réseau de communication entre les 28 pays de l'UE, le Conseil, le SEAE et la Commission pour la coopération dans le domaine de la politique étrangère. Le réseau permet de prendre des décisions rapidement en cas d'urgence.

- (54) En second lieu, pour l'échange d'information sur les refus d'autorisation d'exportation, 21 autorités nationales⁴⁰ indiquent avoir recours au système en ligne du groupe COARM «Exportations d'armes conventionnelles», qui a été conçu à cette fin.⁴¹ Dans une moindre mesure, les Etats recourent aux échanges électroniques (courriel) ou écrits (télécopie).⁴² S'il est peu utilisé pour notifier les refus liés au règlement (UE) 258/2012, le système COARM est en revanche le plus utilisé pour consulter les refus émis par d'autres Etats membres.
- (55) Eu égard aux informations à communiquer à la Commission (article 21), finalement, celle-ci n'a pu prendre connaissance des mesures mises en œuvre par les Etats membres qu'en réponse à un questionnaire non détaillé envoyé en 2015, et lors de l'enquête plus approfondie réalisé en vue du présent rapport. Les services de la Commission prennent note du degré encore parcellaire des informations communiquées pour son élaboration, en dépit des multiples relances.
- (56) Le transit des marchandises à l'intérieur de l'Union européenne n'est pas régi par le règlement. Celui-ci n'appréhende le contrôle et le traçage des armes à feu ni entre leur point d'entrée sur le territoire douanier de l'Union et leur point de dédouanement à l'importation, ni entre le point de dédouanement à l'exportation et le point de sortie du territoire douanier.

4. METHODOLOGIE

4.1. Présentation des sources et des méthodes utilisées

- (57) L'évaluation s'est appuyée sur les échanges (bilatéraux) et la consultation (dans le cadre de l'étude externalisée) des acteurs suivants:
- Les autorités compétentes des États membres, en charge de la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012, notamment dans le cadre du groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu établi par l'article 20 du règlement;
 - Des représentants du secteur (fabricants d'armes à feu, exportateurs).

⁴⁰ AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LV, NL, PT, RO, SE, SI, SK ET UK. Aucune information n'est disponible pour BG, MT.

⁴¹ Le groupe «Exportations d'armes conventionnelles» (COARM) est une instance préparatoire du Conseil de l'UE. Le système COARM permet aux autorités compétentes de sélectionner, pour chaque transfert, exportation ou refus, l'une des 22 catégories dans la liste commune des équipements militaires, le pays de destination et, le cas échéant, le critère de la position commune 2008/944 invoqué comme base pour un refus. Le système permet de mentionner expressément le Règlement (UE) 258/2012 comme base juridique afin d'identifier les armes à usage civil.

⁴² CZ, DE, EE, EL, FR, LT et LU.

- Des représentants des utilisateurs d'armes à feu;
 - Les fonctionnaires de la Commission européenne et des groupes d'experts compétents;
 - D'autres experts d'organismes internationaux, d'associations, d'instituts de recherche et d'autres experts des contrôles des armes à feu.
- (58) En outre, la Commission a organisé du 1^{er} mars au 26 mai 2017 une consultation publique sur internet, publique et disponible dans toutes les langues de l'Union européenne. Ses résultats ont été intégrés dans l'analyse fournie par l'évaluateur externe.
- (59) L'étude d'évaluation commandée à un prestataire externe (Ernst&Young, en partenariat avec les organismes RAND Europe et le SIPRI) du 20 janvier 2016 au 15 septembre 2018 s'est appuyée sur plusieurs dispositifs, détaillés à l'annexe 4.
- (60) Chacune des questions spécifiques du cahier des charges a été rattachée à l'un des critères d'évaluation (pertinence, valeur ajoutée européenne et caractère durable de l'intervention, efficacité, efficience et cohérence et complémentarité).
- (61) L'ensemble des données collectées via diverses sources a été compilée de manière standardisée dans des grilles d'analyse uniques, afin de recouper les informations fournies par différents moyens.
- (62) L'étude s'est appuyée sur des sources documentaires ainsi que sur les informations fournies par les acteurs consultés.
- (63) La recherche documentaire s'est fondée sur des données gouvernementales (statistiques ou textes réglementaires) ou privées ouvertes, ainsi que sur des rapports et études disponibles sur internet.
- (64) En complément de la consultation publique, de nature générale, le prestataire a organisé une enquête en ligne plus détaillée visant à recueillir des informations sur les procédures et les règles nationales mettant en œuvre le règlement.
- (65) De plus, le prestataire a mené 48 entretiens approfondis avec un large éventail d'interlocuteurs (33 afin de nourrir les études de cas et 11 pour évaluer les questions transversales).
- (66) Les études de cas ont permis d'analyser de manière plus détaillées certaines questions clés (procédures d'importation et/ou d'exportation, procédures simplifiées, échange d'informations, catégories, transport et le transit), en entrant dans un niveau de détail qui ne serait pas possible pour la totalité des Etats membres. Ces études couvrent dix

Etats membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Suède, République tchèque, Royaume-Uni), sélectionnés en fonction de leur poids dans les exportations, les importations, l'importance de leurs ports ou aéroports de fret international ou leur poids dans la production manufacturière d'armes à feu en Europe.

- (67) Les Etats membres ont été consultés sur les conclusions de l'étude, afin d'éviter toute erreur factuelle en ce qui les concerne, en particulier dans le cadre du groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu du 23 juin 2017.⁴³

4.2. Défis méthodologiques; limites et fiabilité des résultats

- (68) De par sa nature, le règlement est directement applicable dans tous les Etats membres et n'a pas à être transposé (contrairement aux directives). Les États membres ont de ce fait suivi des approches différentes, ce qui rend malaisé l'accès à l'information.. Les sites internet des autorités nationales ne font que rarement référence au règlement (UE) 258/2012, et rares sont ceux qui opèrent une distinction dans les procédures applicables aux armements militaires et aux armes à caractère civil. Dans certains Etats, l'information n'est disponible qu'au niveau régional (Länder allemands, Régions belges, par exemple). De ce fait, les analyses liminaires des cadres réglementaires nationaux ont été complétées par les contributions des acteurs privés consultés, et l'étude s'est focalisée sur les cas d'espèce les plus pertinents.
- (69) Certaines informations ne sont pas du tout disponibles. D'autres n'ont pas été communiquées pour des raisons de confidentialité. C'est le cas pour les données privées relevant du secret commercial des entreprises concernées, mais c'est également le cas des statistiques douanières que certains Etats n'ont pas communiqué, rendant difficile une analyse fine des flux commerciaux en fonction des positions douanières, des pays d'origine ou des pays de destination.
- (70) D'autre part, les différences de nomenclatures et de classification dans les sources consultées rendent parfois la comparaison et la combinaison des données malaisée, surtout pour l'analyse du marché, de l'emploi et de la production d'armes à feu. A l'instar d'autres études déjà menées sur les armes civiles,⁴⁴ les statistiques disponibles ne permettent pas toujours de distinguer les armes à usage civil des armes à usage militaire, lorsqu'elles peuvent être utilisées dans ces deux perspectives.

⁴³ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=33637&no=3> . Neuf Etats membres (CY, CZ, DE, DK, ES, FR, LV, PT, SI) ont fait part de leurs observations ou de leur accord sur le projet de rapport définitif.

⁴⁴ Evaluation of the Firearms Directive – Final Report, 2014.

- (71) Afin de pallier ces lacunes, le prestataire s'est attaché à compléter l'analyse statistique par une recherche documentaire préliminaire et par les contributions individuelles fournies lors de l'enquête en ligne et lors des entretiens. Les limites sont également clairement indiquées dans le rapport.

5. ANALYSE ET REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION

5.1. Pertinence

- (72) Au titre de la pertinence, l'évaluation s'était donné pour objectif de répondre notamment aux questions suivantes:
- Dans quelle mesure les définitions du règlement (UE) 258/2012, qui n'ont pas été évaluée dans le cadre de la nouvelle directive 91/477/CEE, restent-elles judicieuses et adaptées à l'objectif poursuivi?
 - Dans quelle mesure les objectifs et le champ d'application du règlement (UE) 258/2012 sont-ils adaptés aux besoins et aux risques passés et actuels du contexte sécuritaire?
- (73) La pertinence du règlement au regard de l'objectif stratégique global consistant en la lutte contre le trafic illicite d'armes à feu à usage est dépendante de divers facteurs, dont l'impact ne peut être qu'indirectement appréhendé : en effet, le règlement vise avant tout à encadrer le commerce légal des armes à feu et à éviter les failles juridiques, non à organiser une politique répressive de lutte contre le trafic d'armes. Toutefois, on peut constater que le trafic international d'armes à feu reste une préoccupation majeure.⁴⁵ Un contrôle harmonisé des importations d'armes à feu sur le territoire douanier reste une priorité, afin d'encadrer les conditions du commerce légal. A l'exportation également, le règlement conserve toute sa pertinence, sans doute plus forte encore aujourd'hui que lors de son adoption. L'instabilité politique et les conflits armés dans de nombreux pays proches de l'Union européenne (Afrique subsaharienne, Afrique du Nord, Moyen-Orient) en font des destinations pour lesquelles un risque important de trafic d'armes existe. Il importe donc plus que jamais d'assurer également le contrôle des exportations d'armes civiles afin d'éviter les risques détournement et l'alimentation des conflits armés dans d'autres régions du monde.
- (74) L'appréciation de la pertinence est similaire en ce qui concerne les trois objectifs spécifiques identifiés. Seul un règlement européen est à même de garantir une mise en œuvre harmonisée des règles en la matière dans l'ensemble des États membres, en conformité avec l'article 10 du Protocole relatif aux armes à feu. C'est le règlement qui

⁴⁵ Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée (SOCTA) 2017 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/socta2017_0.pdf.

a permis la ratification du Protocole par l'Union européenne en 2014.⁴⁶ Le Protocole est encore en vigueur, et tous les Etats membres ne l'ont d'ailleurs pas ratifié; le règlement garde donc toute sa pertinence, en particulier pour ces derniers.⁴⁷ Le règlement est également l'outil adapté pour améliorer la traçabilité des armes à feu; une approche non harmonisée (notamment en termes de marquage, ou de type d'informations à produire) empêcherait les services répressifs de lutter efficacement contre le trafic d'armes. Enfin, des règles communes restent nécessaires afin de permettre l'échange d'information entre les autorités, aux fins de renseignement, d'analyse du risque et pour garantir une interprétation uniforme des règles d'importation et d'exportation d'armes à feu sur le territoire douanier de l'Union européenne.

- (75) Le règlement avait également comme objectif d'établir des conditions de marché harmonisées pour les opérateurs afin de leur garantir des règles uniformes et faciliter leurs opérations commerciales légitimes et dûment déclarées. Un règlement était et reste justifié dans cette perspective, même si l'analyse de l'efficacité montrera que les opérateurs font toujours face à une hétérogénéité des règles et procédures nationales de nature administrative.
- (76) Dans l'ensemble, les définitions du règlement (UE) 258/2012 sont jugées pertinentes par les différents acteurs concernés. L'analyse de la mise en œuvre du règlement soulève néanmoins plusieurs difficultés. Ainsi, comme on le verra dans l'analyse de la cohérence, les définitions (y compris celles des composants essentiels) ne sont plus pleinement en phase avec celles de la directive 91/477/CEE, suite à sa révision de mai 2017. La notion d'arme neutralisée n'est plus conforme avec celle issue de la directive, et ne fait pas de lien avec les normes de neutralisation telles qu'issues du règlement (UE) 2015/2403.
- (77) De manière générale, la référence aux procédures simplifiées, où chaque Etat membre interprète selon sa législation nationale cette notion de manière différente, constitue une faiblesse du règlement, dont l'interprétation doit être uniforme. Il en est de même pour les autres dispositions du règlement laissant le choix aux autorités compétentes (procédure unique pour les autorisations d'exportations, principe de l'accord tacite des pays tiers de transit, modalités des échanges d'information en matière de refus d'autorisation...).

⁴⁶ 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 L 89 du 25.3.2014.

⁴⁷ DE, FR, IE, LU, MT, UK

- (78) Dans l'ensemble, les modalités des procédures de contrôle des exportations, calquées sur les règles des biens à double usage, apparaissent pertinentes eu égard à leur objectif et au caractère sensible des marchandises en cause, et ont permis une approche commune de la part des Etats membres. Dans le détail en revanche, la pertinence de certaines dispositions peut être mise en cause. Ainsi, l'autorisation globale telle qu'elle est prévue par le règlement paraît peu adéquate, ce qui est confirmé par le fait que la Commission n'a pas eu connaissance de l'octroi d'autorisations de ce type.⁴⁸
- (79) En ce qui concerne les importations, contrairement à ce que prévoit l'article 10 du Protocole des Nations Unies qu'il doit mettre en œuvre, le règlement n'établit pas de système harmonisé de licences d'importation. Il est donc peu pertinent à cet égard. Les modalités de l'octroi des licences d'importation reposent des systèmes de licences nationaux. Il en est de même en ce qui concerne les modalités du transit au sein de l'Union européenne (à l'importation comme à l'exportation), qui se trouve moins réglementé que les transferts d'armes à feu entre les Etats membres sous l'empire de la directive 91/477/CE: en définitive, les marchandises de l'Union sont plus réglementées que les marchandises non-Union.⁴⁹
- (80) En résumé, le règlement reste largement justifié par les enjeux sécuritaires actuels et aux besoins de conditions de concurrence égales entre les opérateurs des différents Etats membres, et des besoins de traçabilité. Ses dispositions ne sont que partiellement pertinentes, car elles ne permettent pas pleinement d'y répondre (c'est notamment le cas pour les approches divergentes en matière de procédure unique, de procédures simplifiées, d'accord tacite ou d'échanges d'information). De plus, les définitions et les concepts ont perdu une partie de leur pertinence suite aux évolutions de la législation interne de l'Union européenne. Enfin, le texte ne réglemente pas les règles relatives à l'importation et au transit sur le territoire de l'Union européenne, et ne présente donc pas de pertinence à cet égard.

⁴⁸ contrairement au règlement (CE) n°428/2009 sur les biens à double usage, l'article 7, paragraphe 1 du règlement (UE) 258/2012 requiert la présentation de l'autorisation d'importation du pays tiers comme préalable l'émission de l'autorisation d'exportation.

⁴⁹ Les notions de "marchandises de l'Union" et "marchandises non Union" sont des concepts douaniers indépendants de l'origine du produit, définis à l'article 5 du Code des douanes de l'Union. Un fusil fabriqué aux Etats-Unis sera considéré comme "marchandise de l'Union" lorsqu'il aura été mis en libre pratique sur le territoire douanier de l'Union. Un pistolet fabriqué en Autriche acquerra le statut de "marchandise non Union" s'il est placé sous le régime du transit externe entre le point de dédouanement et la sortie du territoire douanier de l'Union.

5.2. Valeur ajoutée européenne et caractère durable de l'intervention

- (81) Au titre de la valeur ajoutée européenne, l'évaluation devait notamment répondre aux questions suivantes:
- Dans quelle mesure le règlement (UE) 258/2012 a-t-il apporté une valeur ajoutée par rapport au maintien des seules législations nationales?
 - Cette valeur ajoutée peut-elle être améliorée?
 - Quels seraient les effets vraisemblables de l'arrêt de l'intervention européenne (l'abrogation du règlement)?
- (82) La réponse, à cet égard, est double: la valeur ajoutée européenne paraît indéniable pour ce qui concerne certains des objectifs poursuivis (et seulement pour certains Etats), mais elle reste incomplète.
- (83) **D'une part, en effet, les objectifs poursuivis ont été atteints:** le règlement a permis à l'Union européenne dans son ensemble de ratifier le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu.⁵⁰ Cela a comblé les failles juridiques existantes susceptibles d'être exploitées par les criminels alors que tous les Etats membres ne l'ont pas ratifié (DE, FR, IE, LU, MT, UK).
- (84) L'examen des effets d'une éventuelle abrogation du règlement confirme cette analyse. Le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu couvrant des aspects qui touchent de la compétence de l'Union en droit interne (comme la directive 91/477/CEE sur les armes à feu), il relève de la compétence exclusive de l'Union en matière de politique commerciale. Par conséquent, en l'absence de règlement consacré aux importations et aux exportations, ces transactions relèveraient du cadre général de la politique commerciale commune. L'abrogation du règlement (UE) 258/2012 aurait ainsi pour conséquence la déréglementation des exportations d'armes à feu à usage civil et conduirait à une hétérogénéité accrue des pratiques et règles nationales en matière de licences d'importation et d'exportation.
- (85) Certains interlocuteurs considèrent qu'une abrogation n'aurait pas d'effet négatif, les exportations d'armes civiles représentant une part minimum de l'ensemble des exportations d'armements.⁵¹ Néanmoins, aucune des personnes ou autorité consultées n'a jugé qu'il fût nécessaire de l'abroger.

⁵⁰ 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 L 89 du 25.3.2014.

⁵¹ Section 6.5.1.1, Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017.

- (86) **D'autre part, en revanche, le paysage réglementaire et administratif reste marqué par une grande hétérogénéité**, en raison du manque de clarté de certaines dispositions, de l'articulation complexe avec d'autres instruments (comme la position commune 2008/944/PESC), des marges de manœuvre laissées aux Etats membres dans leurs procédures administratives, dans l'appréciation des demandes d'autorisation, dans la reconnaissance ou non de l'accord tacite des Etats tiers de transit, ou du caractère vague et général des dispositions en matière d'échange d'informations et de coopération administrative. De ce fait, les exportateurs ne sont toujours pas confrontés à un dispositif réellement unifié de contrôle des exportations, et les risques de contournement persistent (et ne peuvent être vérifiés en raison même des défauts dans le dispositif d'échange d'informations).
- (87) Il ressort également de l'évaluation que de nombreuses règles étaient déjà en place lors de l'adoption du règlement, et que les procédures nationales n'ont pas été substantiellement modifiées. En effet, avant même l'adoption du règlement, la plupart des Etats s'étaient déjà engagés dans la ratification du Protocole des Nations Unies.
- (88) En matière d'échanges d'information sur les refus, suspension ou annulation d'autorisations d'exportations, l'absence, au niveau européen, de dispositif commun aux autorités compétentes limite la valeur ajoutée des principes généraux inscrits dans le règlement. N'étant pas destinataire des échanges d'information sur les refus d'autorisation, la Commission n'est pas en mesure d'assurer une veille au niveau européen et d'alerter les autorités compétentes en cas de divergence d'approche entre elles. De manière plus générale, la Commission est très rarement consultée par les autorités nationales, notamment pour des doutes qui pourraient survenir dans la classification des armes à feu, et en particulier sur leur usage civil ou militaire.
- (89) Logiquement, eu égard à l'absence de dispositions précises régissant les importations d'armes à feu, l'ensemble des acteurs concernés s'accordent sur le fait que le règlement n'a pas apporté de valeur ajoutée spécifique en la matière. Les règles et procédures nationales de dédouanement, les modalités des contrôles douaniers relèvent de la réglementation douanière et non du présent règlement.⁵²
- (90) Le même constat peut être fait en matière de transit de cargaisons comportant des armes sur le territoire de l'Union européenne (avant dédouanement à l'importation ou après dédouanement à l'exportation). En l'absence de disposition sur ce point, le règlement (UE) 258/2012 n'a pas vocation à apporter une valeur ajoutée européenne.

⁵² Conclusions on the strengths, gaps, weaknesses in the customs legislation, procedures and risk-based control practices related to the illicit trafficking of firearms – PCA Firearms April 2017 – TAXUD/B2/031/2017 – LIMITE.

Les modalités et les contrôles du transit se font dans le cadre de la réglementation douanière.⁵³

5.3. Efficacité

- (91) Afin d'évaluer l'efficacité du règlement, il importait de déterminer s'il a atteint ses objectifs et en particulier quelle a été sa contribution au renforcement de la sécurité des personnes et des entreprises et au fonctionnement efficace du marché des armes à feu.

5.3.1. Mise en œuvre harmonisée de l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu

- (92) Comme indiqué précédemment (section 3.2), la comparaison entre la situation en 2010 et la situation actuelle montre que l'ensemble des Etats membres a progressé dans l'application uniforme du Protocole. Ainsi, à titre d'exemple, alors qu'en 2010, certains Etats n'exigeaient pas la présentation d'une licence d'importation avant d'émettre une autorisation d'exportation, c'est désormais le cas pour tous. De même, alors que 9 Etats membres sur 14 ne s'assuraient pas de la non objection des pays tiers au transit, désormais tous les Etats ayant fourni des informations appliquent les règles;⁵⁴ les Etats confirment bien aux pays tiers la réception de chargements d'armes sur leur territoire et ont mis en œuvre des procédures simplifiées. Alors qu'en 2010, au moins 4 Etats membres ne prévoyaient pas de procédures simplifiées, c'est désormais le cas pour tous.

⁵³ L'analyse précitée de la Commission souligne une "tendance systémique" des Etats membres à traiter les chargements d'armes à feu comme n'importe quelle autre cargaison en transit, sans obligation d'indiquer que la marchandise a été réceptionnée et que la procédure de transit peut être clôturée.

⁵⁴ Pas de donnée collectée pour BE (RBC et Wallonie), CY, EL, IE, LT, MT, PT

Graphique 2 — Mise en œuvre des dispositions du Protocole par les Etats membres en 2017

	AT	Be	Bef	Bew	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Existence d'un dispositif de licences/autorisations (Art. 10(1))																														
Réception d'une autorisation d'importation avant l'émission de la licence d'exportation (Art. 10(2)(a))																														
Avis écrit de non-objection du pays de transit avant émission de la licence d'exportation (Art. 10(2)(b))																														
Informations requises dans les pièces (Art. 10(3))																														
Inform le pays de transit des informations de la licence d'importation (Art. 10(4))																														
Avis de réception sur demande (Art. 10(5))																														
Vérification de l'autorisation																														
Procédures simplifiées pour les exportations/importations temporaires (Art.10(6))																														

Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (93) Si le règlement a permis une approche commune de l'Union européenne dans la mise en œuvre du Protocole, l'harmonisation reste encore parcellaire dans de nombreux domaines (définitions et catégories, respect des trois types d'autorisation, types de procédures simplifiées, bénéficiaires des procédures, pièces exigées, modalités des contrôles, acceptations de la Carte européenne d'arme à feu, procédure unique, accord tacite, sanctions).
- (94) Un aspect en particulier mérite toutefois d'être souligné. L'étude d'impact du règlement⁵⁵ avait relevé que les législations nationales ne faisaient pas de distinction claire entre les armes à usage militaire et les armes à caractère civil dans les procédures d'exportation, d'importation ou de transit. Le règlement visait à répondre à ce défi. Ces problèmes persistent néanmoins, comme la pratique en matière de procédure unique et en matière d'échanges d'information par le système COARM l'a démontré. Contrairement aux exportations d'armements militaires, les Etats membres ne sont pas tenus d'exiger la soumission d'informations relatives à l'utilisation finale. Et dans ce cas, les éléments d'information demandés à l'exportateur en ce qui concerne l'utilisation finale des armes varient d'un Etat à l'autre. En définitive, l'absence de définition des éléments de la procédure unique prévue par le règlement a conduit à une approche très diversifiée de la part des Etats membres: une grande partie considère que la procédure unique les autorise à appliquer une même procédure et les mêmes critères

⁵⁵ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission - Accompanying document to the Proposal for a European Parliament and Council Regulation implementing Article 10 of the United Nations' Firearms Protocol and establishing export authorisation, import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition - Impact Assessment. SEC(2010) 662 Final.

à toutes les exportations d'armes, civiles comme militaires, et non, comme c'est son objectif, de soumettre exceptionnellement une même opération d'exportation d'armes civiles et militaires à une démarche administrative unique.

5.3.2. Améliorer la traçabilité des armes à feu

- (95) De manière générale, le règlement a apporté une contribution au suivi des mouvements des armes à feu par les frontières extérieures de l'UE,⁵⁶ en particulier par la vérification systématique et préalable d'une autorisation d'importation dans le pays tiers de destination, par l'exigence d'un avis de non-objection au transit (ou d'un accord tacite à celui-ci), par l'harmonisation des types de données stockées et de leur délai de conservation. Certaines pratiques volontaires des Etats membres (non obligatoires mais prévues par le règlement) ont encore amélioré la traçabilité des armes: le marquage des armes à l'importation avec indication de l'Etat d'importation en plus du marquage requis par la directive 91/477/CEE ou des modalités supplémentaires de contrôle de l'utilisation finale des armes exportées. Néanmoins, comme l'analyse de la valeur ajoutée l'a montré, l'efficacité du règlement a été plus importante pour les Etats membres qui ne disposaient pas de réglementation développée en la matière; il n'a pas fondamentalement modifié les équilibres pour ceux qui pratiquaient déjà les contrôles des exportations.
- (96) Plusieurs défis restent à relever.
- (97) A l'importation, du fait du manque de clarté de l'article 2(15) du règlement, la traçabilité des armes importées n'est pas garantie de manière optimale. En effet, d'une part, l'Etat membre qui ne pratique pas le marquage du pays importateur représente 7% des importations dans l'Union européenne. D'autre part, l'absence de marquage à l'importation pour les armes neutralisées ou pour les armes d'alarme rend impossible leur traçabilité à l'importation comme à l'exportation alors qu'elle est désormais assurée dans les échanges à l'intérieur de l'Union européenne depuis la révision en 2017 de la directive 91/477/CEE sur les armes à feu.⁵⁷ En particulier, le fait que les armes à feu neutralisées ne fassent pas l'objet d'une codification spécifique dans la nomenclature douanière constitue une difficulté supplémentaire en ce qui concerne le

⁵⁶ Comme indiqué en section 2.4, l'objet du règlement n'est pas d'assurer la traçabilité totale des armes, de producteur à leur utilisateur final, mais d'assurer leur traçabilité aux frontières extérieures de l'Union européenne, c'est-à-dire du dédouanement à l'exportation jusqu'au dédouanement à l'importation, et ce en provenance et à destination de l'Union européenne.

⁵⁷ Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

traçage, par le biais des déclarations en douane.⁵⁸ Par ailleurs, les autorités douanières ne sont qu'exceptionnellement informées par les autorités en charge des licences d'importation de l'arrivée prochaine d'un chargement.⁵⁹

- (98) Par ailleurs, comme évoqué à la section 5.2, la traçabilité des chargements n'est pas garantie lors des opérations de transit sur le territoire douanier de l'Union européenne. Elle relève de la réglementation douanière et non du règlement.
- (99) Les armes à feu étant des produits d'une très longue durée de vie, la conservation des données est indispensable pour permettre leur traçabilité durant de nombreuses années. Or, l'évaluation a constaté que, contrairement aux exigences du règlement, neuf Etats membres ne respectent pas la durée minimum de conservation de 20 ans.⁶⁰ Cela empêche la constitution d'archives détaillées retraçant les mouvements des armes à feu.
- (100) Comme évoqué plus loin, l'échange d'information défaillant entre Etats membres (section 5.3.3) nuit directement à la traçabilité efficace des armes. Mais bien au-delà, les pratiques hétérogènes dans les fichiers nationaux affectent la qualité de la traçabilité. Ainsi, selon l'étude d'évaluation,⁶¹ dix États membres ne disposent pas d'un registre national unique pour stocker toutes les informations sur les armes à feu et les destinataires des exportations, ces informations ne sont pas accessibles à toutes les autorités concernées et l'interconnexion entre les fichiers des licences ou des transferts au sein du marché unique et les fichiers des licences d'exportation n'est pas assurée dans cinq Etats, rendant malaisée la reconstitution des mouvements.

5.3.3. Améliorer l'échange d'informations et la coopération administrative

- (101) Les articles 11 et 19 du règlement (UE) 258/2012 contiennent des dispositions générales la nécessité pour les Etats membres d'échanger des informations, en particulier celles relatives au refus, à l'annulation ou la suspension des autorisations d'exportation. Elles ne visent pas à permettre une vision globale des échanges internationaux des armes à feu en provenance ou à destination de l'Union européenne.

⁵⁸ Conclusions on the strengths, gaps, weaknesses in the customs legislation, procedures and risk-based control practices related to the illicit trafficking of firearms – PCA Firearms April 2017 – TAXUD/B2/031/2017 – LIMITE.

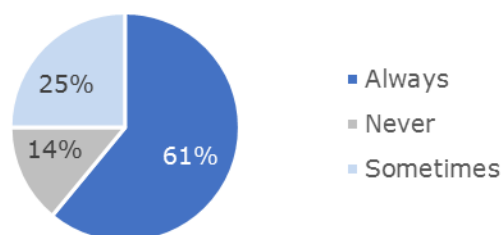
⁵⁹ Conclusions on the strengths, gaps, weaknesses in the customs legislation, procedures and risk-based control practices related to the illicit trafficking of firearms – PCA Firearms April 2017 – TAXUD/B2/031/2017 – LIMITE.

⁶⁰ Voir section 3.2.

⁶¹ Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, Section 5.8.3

- (102) Alors que la proposition initiale de la Commission⁶² incluait des dispositions précises en matière d'échange d'informations sur les refus d'autorisation, coordonnées des acteurs impliqués dans des activités suspectes ou routes suivies, le co-législateur a fait le choix de règles plus générales. Il ressort de l'évaluation que ces dispositions de nature générique se sont révélées insuffisantes pour répondre à l'objectif poursuivi d'amélioration des échanges d'information et de la coopération administrative. D'une part, les Etats membres ne vérifient pas de manière systématique si le demandeur a fait l'objet d'un refus ou d'un retrait d'autorisation dans les autres Etats membres (14% des Etats n'ont jamais opéré une telle vérification).

Graphique 3 — Vérification des notifications de refus par les autorités nationales



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (103) D'autre part, les vérifications opérées sont peu susceptibles de renvoyer des résultats positifs: les vérifications se font principalement dans le système COARM, alors que celui-ci n'est utilisé pour notifier les refus et retraits d'autorisation dans le cadre du règlement que par un nombre réduit d'Etats. Ainsi, les données du système COARM entre juillet 2016 et juin 2017 indiquent 44 notifications renvoyant au règlement (UE) 258/2012, et chargées par seulement trois Etats membres (DE, PT, RO) alors que les autorités compétentes font part d'un nombre annuel moyen de refus de 1 à 10 (BG, LT, NL, SE) ou de 10 à 20 (FR). Il arrive également que des refus soient enregistrés comme se rapportant à des armements militaires, sans référence au règlement (UE) 258/2012, lorsqu'il est fait application de la procédure unique (DE, AT). En outre, le COARM n'est pas accessible à toutes les autorités compétentes: tous les Etats membres ne l'utilisent pas et lorsque c'est le cas, l'accès est accordé, ou non, par un administrateur national. Seuls 23 % des autorités nationales compétentes ayant répondu à l'enquête⁶³ indiquent avoir un tel accès.
- (104) Conséquence logique des limites constatée ci-dessus, bien que 78% des autorités ayant répondu à l'enquête considère l'information disponible sur les refus comme "adéquante", 43% indiquent avoir déjà octroyé une autorisation d'exportation à des

⁶² COM/2010/0273 final.

⁶³ BE (RBC), BG, CZ, EL, PT.

exportateurs pour des transactions essentiellement identiques qui avaient fait l'objet d'un refus de la part d'un autre État membre.

- (105) Le règlement (UE) 258/2012 n'aborde pas spécifiquement l'échange d'informations entre autorités douanières sur les armes à feu en circulation. Celui-ci relève de la réglementation douanière, à laquelle le troisième considérant du règlement fait indirectement référence en évoquant "meilleure utilisation des moyens de communication existants." C'est dès lors dans ce cadre que doivent être appréhendées les limites des dispositifs douaniers d'échange d'information identifiées par la Commission dans le commerce des armes à feu.⁶⁴
- (106) Plus globalement, l'organisation administrative nationale varie d'un Etat à l'autre. La dispersion des administrations impliquées dans le suivi autorisations et des échanges d'armes à feu nuit à la qualité de l'échange d'information au niveau européen, les autorités concernées ne disposant pas de la totalité des éléments au niveau national. Ce problème est atténué dans certains États membres, par la mise en place d'instances interministérielles (ES, LT, LV), la création d'une agence unique rassemblant les effectifs et les ressources des différentes autorités (UK) et la mise en place de systèmes électroniques unifiés pour l'échange d'informations (IT, UK).
- (107) Pour toutes ces raisons, il existe un consensus parmi l'ensemble des acteurs interrogés sur le fait que le règlement (UE) 258/2012 n'a contribué que dans une faible mesure à renforcer l'échange d'informations et la coopération administrative.
- (108) Enfin, la mise en place du groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu établi par l'article 20 du règlement, s'il ne permet pas une coopération administrative et l'échange d'informations opérationnels, en raison de son caractère non permanent, a permis de créer une communauté de praticiens et un forum d'échange utile entre les autorités compétentes.⁶⁵ Il a ainsi permis d'identifier les meilleurs interlocuteurs dans les administrations nationales, de comparer les différentes pratiques, de clarifier les questions relatives aux champs d'application respectifs du règlement et de la position commune, d'améliorer le système d'échange d'information.

⁶⁴ Conclusions on the strengths, gaps, weaknesses in the customs legislation, procedures and risk-based control practices related to the illicit trafficking of firearms – PCA Firearms April 2017 – TAXUD/B2/031/2017 – LIMITE. Le document indique que les autorités douanières ne sont informées que par le biais du NSTI (Nouveau Système de Transit Informatisé) ou d'ECS (Export Control System) qu'un envoi donné est en cours, mais elles ne sont ni mises en garde de la sensibilité de la marchandise en cause, ni informées des contrôles effectués sur celle-ci.

⁶⁵ Registre des groupes d'experts de la commission et autres entités similaires <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2990&NewSearch=1&NewSearch=1>

5.3.4. Faciliter les transactions internationales légitimes d'armes à feu

- (109) Les dispositions du règlement (UE) 258/2012 visent en principe à faciliter les flux commerciaux internationaux et limiter la durée de l'autorisation et des procédures d'exportation.
- (110) Il résulte de l'étude d'évaluation que la plupart des producteurs/exportateurs estiment que le temps exigé pour le traitement des demandes est trop important.⁶⁶ En particulier, lorsque la période de validité de la licence d'importation du pays tiers est inférieure à six mois, les délais pour l'instruction et la délivrance des autorisations d'exportation réduit d'autant le temps disponible pour la réalisation de l'exportation.
- (111) L'étude d'évaluation conclut qu'il n'est pas possible d'établir une incidence claire du règlement (UE) 258/2012 sur les échanges internationaux d'armes à feu. Son entrée en vigueur n'a pas affecté la croissance constante des exportations européennes d'armes à feu.⁶⁷ Les larges marges de manœuvre laissées aux Etats membres dans le choix des modalités d'attribution des licences conduit à une hétérogénéité unanimement critiquée par les professionnels, car elles génèrent des charges supplémentaires: coûts liés à des procédures différentes (selon que l'arme est également considérée comme militaire ou non); implication de plusieurs administrations dans l'octroi de l'autorisation qui accroît la durée de la procédure; délais rallongés dans les treize Etats membres qui ne se contentent pas de l'accord tacite des pays tiers de transit mais exigent une notification écrite de non-objection; coûts liés aux traductions exigées par 11 Etats membres. Les retards créés peuvent forcer les professionnels à redéfinir les itinéraires choisis, ou peuvent accroître les coûts d'entreposage dans les ports ou les aéroports.⁶⁸ Si elle ne relève pas du règlement, l'identification des autorités des pays tiers chargées d'autoriser le transit relève également de la gageure. En revanche, la pratique de sept Etats membres d'appliquer une redevance pour l'autorisation de transit sur leur territoire ne semble pas négativement affecter les entreprises.⁶⁹ L'application d'une procédure unique, et la soumission au régime des exportations d'armements militaire soulève également des préoccupations dans le chef des opérateurs économiques, sans

⁶⁶ 65 % des producteurs/exportateurs consultés et 50 % des utilisateurs consultés ont estimé que la durée de la procédure n'est pas adéquate.

⁶⁷ Correction faite de la baisse brutale des exportations italiennes de pistolets et revolvers en 2013, qui ne paraît pas reliée à l'entrée en vigueur du règlement, et n'est donc pas prise en compte dans cette tendance. Cf. également ci-dessous, section 5.4.

⁶⁸ Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, section 5.3.1

⁶⁹ Selon 69 % des exportateurs et 60% des utilisateurs interrogés. Les répondants ont indiqué des montants allant de 20 000 EUR à 150 000 EUR.

que son impact ait pu être chiffré.⁷⁰ Le recours aux procédures simplifiées devait substantiellement réduire la charge administrative des exportateurs individuels (chasseurs, tireurs sportifs). Tel fut bien le cas pour cette catégorie, mais les autres dispositions relatives aux procédures simplifiées, ainsi que le principe de l'accord tacite du pays de transit ne semblent en définitive pas avoir eu d'impact notable sur le commerce extérieur de l'UE en matière d'armes à feu.

5.4. Efficience

(112) Au titre de l'efficience, l'évaluation devait notamment répondre aux questions suivantes:

- Les résultats obtenus l'ont-ils été à un coût acceptable?
- En particulier, la charge administrative créée dans le chef des autorités compétentes, des professionnels et des usagers par la mise en œuvre du règlement, de ses concepts et de ses procédures est-elle justifiée et proportionnée à ses bénéfices (et sinon, comment la réduire)?

(113) Si les opérateurs économiques estiment que les coûts l'emportent sur les bénéfices, cette perception ne s'avère pas fondée sur une évaluation objective, mais sur un ressenti, non nécessairement lié au règlement lui-même.⁷¹ Pour la Commission, il n'est pas démontré que les objectifs du règlement auraient été atteints au prix de coûts ou de difficultés déraisonnables. Dans un seul pays (l'Italie), une chute brutale de la production et des exportations de munitions a été constatée immédiatement après l'entrée en vigueur du règlement. Néanmoins, il n'a pas été possible d'établir une corrélation (et encore moins un lien de causalité) avec celui-ci, faute de données comparatives sur la production mondiale au même moment, et en raison des explications trop parcellaires de certains acteurs consultés sur ce point. De manière générale, la confidentialité des données commerciales des acteurs économiques, ainsi que le caractère trop parcellaire des données du commerce extérieur, rendent malaisée une analyse détaillée de l'impact financier, et donc des coûts ou des bénéfices résultants de l'application du règlement. De ce fait, l'étude d'évaluation s'est révélée dans l'incapacité de proposer une comparaison avec les coûts envisagés dans l'étude d'impact du règlement en 2010.⁷² L'évaluation de l'efficience est directement liée au

⁷⁰ Exemples dans l'Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, section 6.2.3.

⁷¹ Il en est ainsi, par exemple, des règles de transit imposées par les Etats tiers, ou de procédures d'exportation qui existeraient même en l'absence de règlement.

⁷² Commission européenne, Document de travail des services de la Commission - Accompanying document to the Proposal for a European Parliament and Council Regulation implementing Article 10 of the United Nations' Firearms Protocol and establishing export authorisation, import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition - Impact Assessment. SEC(2010) 662 Final.

paragraphe précédent sur le commerce international, qui inclut également une analyse des coûts. L'impact positif attendu sur le commerce extérieur ne s'est pas vérifié, vraisemblablement en raison d'une harmonisation trop peu importante.

- (114) De manière spécifique, la mise en œuvre harmonisée de l'article 10 du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu n'a eu, comme prévu par l'étude d'impact de 2010, que des effets positifs sur la sécurité et la lutte contre le trafic d'armes (notamment grâce à la traçabilité accrue). Cet impact est trop indirect pour pouvoir être quantifié.
- (115) La plupart des coûts introduits par le règlement sont de nature administrative, et sont liés aux obligations de respect des règles et de mise en conformité. Les producteurs et les exportateurs supportent les coûts de mise en conformité les plus importants (75 % des exportateurs consultés ont indiqué que la traduction est le troisième coût le plus important généré par le règlement 258). Ce constat est d'autant plus préoccupant que 76% des opérateurs sont des microentreprises, plus susceptibles d'être affectées par la lourdeur des procédures que les gros opérateurs qui concentrent l'essentiel du chiffre d'affaire.
- (116) Les autorités publiques supportent quant à elles les coûts liés aux contrôles, et à la mise en œuvre (y compris répressive) du règlement. Les États membres ayant fait part de coûts supplémentaires n'avaient pas tous ratifié le Protocole (AT, LU, UK). D'autre part, l'entrée en vigueur du règlement n'a pas systématiquement exigé l'adoption de nouvelles règles ou procédures nationales, ce qui a limité d'autant les coûts dans ces pays.
- (117) En ce qui concerne les autorisations d'exportation, si les autorités nationales ne font pas état de coûts additionnels, comme cela avait été anticipé en 2010, les exportateurs considèrent qu'il s'agit d'un des postes les plus importants, en lien notamment avec les pratiques hétérogènes d'un Etat à l'autre. Ils se plaignent également de la préférence de plusieurs Etats membres pour les licences individuelles aux dépens des autorisations multiples ou globales. Dans le cas italien, les producteurs eux-mêmes ont décidé de créer un système électronique d'échange d'information avec les autorités compétentes afin de réduire les coûts. Le délai de 60 jours est encore jugé trop long, en particulier lorsque la période de validité de la licence d'importation du pays tiers est inférieure à six mois.
- (118) Les dispositifs assurant la traçabilité des armes paraissent avoir eu un impact neutre. Ainsi, si les difficultés liées aux procédures de transit, déjà mentionnées, sont également un facteur important de coût pour les entreprises, elles ne découlent pas du règlement (ces obligations existeraient également en son absence). Au sein de l'Union européenne, les redevances pour transit ne semblent pas avoir affecté les choix des opérateurs économiques. L'impact de la confirmation de la réception des marchandises

à l'importation, qui pourrait ne concerner que les administrations concernées, n'a pas été quantifié ou même mentionné par celles-ci. La communication des données nécessaires à l'autorisation, notamment l'information sur l'utilisateur final, est un coût – non quantifié – fréquemment mentionné par les opérateurs. Celle-ci n'a en revanche pas induit de coût supplémentaire mentionné par les administrations. La conservation de ces données pendant 20 ans minimum n'a pas non plus été mentionnée par les administrations consultées comme créatrice de coûts. Le recours à la procédure unique a permis aux autorités compétentes de ne pas modifier substantiellement les dispositifs en place avant l'entrée en vigueur du règlement et n'a donc pas créé de coût additionnel. En revanche, cette possibilité (introduite par le législateur), est source d'incertitude pour les opérateurs économiques quant au régime d'exportation applicable, et crée des différences de traitement entre les Etats membres.

- (119) En matière de procédures simplifiées, les chasseurs, les tireurs sportifs, les collectionneurs, les exposants doivent encore fournir des informations supplémentaires et présenter les documents à l'exportation. Cette pratique crée une charge supplémentaire sur les usagers. Par exemple, le fait que les chasseurs ou tireurs sportifs doivent fournir une autorisation d'exportation en quittant l'Union européenne par un autre Etat membre que leur pays de résidence⁷³ ou d'autres documents au départ de leur Etat de résidence⁷⁴ peut affecter leur trajet et les coûts qui y sont liés, par comparaison à ceux qui quittent l'Union européenne par un Etat qui n'exige que la carte européenne d'armes à feu.⁷⁵
- (120) En matière d'échanges d'information, 65 % des autorités nationales compétentes interrogées considèrent que le règlement (UE) 258/2012 n'a pas ou peu résulté en des frais supplémentaires, ce qui semble en phase avec la faible valeur ajoutée du règlement en la matière. Les coûts liés aux échanges d'information sont plus élevés pour les Etats membres où plusieurs administrations sont susceptibles d'intervenir dans le processus d'octroi des licences, mais cela résulte de leur organisation interne. En raison des faiblesses des règles en la matière, le bilan coûts-avantages des dispositions relatives à l'échanges d'information est plutôt négatif en termes de simplifications et d'égalité de traitement (puisque'il n'empêche pas un traitement différent de transactions identiques) et en termes de sécurité (il ne permet pas une information adéquate des autorités des autres Etats membres en cas de refus ou de retrait d'autorisation).
- (121) En ce qui concerne les procédures douanières, les autorités compétentes ne font pas part de coûts ou de difficultés notables, tandis que les exportateurs mentionnent

⁷³ E.g. BE (RBC, Wallonie), CZ, LV, RO.

⁷⁴ E.g. EL, PL, SE.

⁷⁵ E.g. AT, IT.

l'obligation de fournir une traduction des documents comme la charge la plus importante (encore une fois non quantifiée).

- (122) Les dispositions – très génériques – en matière de sanctions n'ont pas généré de coûts spécifiques mentionnés par les autorités concernées.
- (123) En définitive, les acteurs concernés considèrent que le bilan coûts-avantages du règlement est négatif, en particulier du point de vue des opérateurs économiques, sans pour autant que cette appréciation puisse être appuyée par une évaluation chiffrée. Les représentants des autorités publiques concluent quant à eux à un bilan légèrement positif.

5.5. Cohérence et complémentarité

- (124) Le règlement (UE) 258/2012 s'articule étroitement avec diverses autres dispositions réglementaires. C'est le cas en particulier de la directive 91/477/CEE sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, dont il partage le champ d'application. C'est également le cas de la position commune 2008/944/PESC, qui réglemente le contrôle des exportations d'armes à caractère militaire ou à destination des forces armées.
- (125) L'examen de la cohérence s'est fait en répondant notamment aux questions suivantes:
 - Le règlement s'est-il révélé complémentaire avec d'autres actes ou interventions de l'UE dans ce domaine?
 - Quelle est la cohérence entre le règlement et des interventions similaires au niveau européen ou international (en particulier, quel est le lien avec la Position commune du Conseil 2008/944/PESC et avec le règlement (UE) 2015/2403 sur les normes de neutralisation?

5.5.1. Articulation avec la directive 91/477/CEE

- (126) A l'origine, la concordance des définitions et du champ d'application du règlement et de la directive permettait d'attribuer la même signification aux différents concepts. Cela garantissait la complémentarité des deux textes, l'un s'appliquant dans les échanges intra-UE, l'autre dans les échanges internationaux.
- (127) La directive 91/477/CEE a été récemment révisée par la directive (UE) 2017/853 du 17 mai 2017, entrée en vigueur le 13 juin 2017. Cette directive modifie substantiellement le champ d'application du cadre juridique applicable. D'une part, les catégories d'armes sont mises à jour afin de interdire à l'usage civil les armes les plus dangereuses, comme les armes à feu automatiques transformées en armes à feu semi-

automatiques, les armes semi-automatiques dotés de chargeurs de haute capacité ainsi que les armes semi-automatiques aisément dissimulables (ces armes continuent à relever de la catégorie des armes couvertes par le règlement, et donc autorisées à l'exportation). D'autre part, la directive n'exempte clairement les armes d'alarme ou de signalisation qu'à la condition qu'elles ne puissent être utilisées que pour cet usage précis. Les armes transformées pour le tir à blanc ou en arme de spectacle continuent à relever la catégorie à laquelle elles appartenaient (ces armes ne sont pas clairement couvertes par le règlement).

- (128) Dans les définitions, la nouvelle directive supprime la distinction entre "pièces" et "parties essentielles" pour répondre aux difficultés d'interprétation. La notion de "pièces" intégrant des éléments de l'arme "essentiels à son fonctionnement", les deux définitions se recoupaient nettement. Par ailleurs, dans certaines versions linguistiques, le terme "partie essentielle" apparaît sous différentes formes qui introduisent une regrettable confusion quand il s'agit de déterminer quelles pièces doivent être neutralisées.⁷⁶
- (129) Comme mentionné précédemment, la directive révisée établit un système d'échange d'informations sur les transferts au sein de l'UE plus abouti que le dispositif concernant les exportations et le transit. Cela conduit à une incohérence entre les deux textes, avec une traçabilité plus réduite pour les transferts d'armes par les frontières extérieures de l'UE qu'en son sein. Par ailleurs, l'article 12 du règlement (UE) 258/2012 ne précise pas les modalités d'archivage (papier ou électronique), et, contrairement à la directive, ne précise pas le type de données permettant l'identification des armes à conserver, en laissant aux États membres la liberté d'en décider, conformément aux pratiques nationales. Dans les faits, les bases de données relatives aux transferts intra-UE et celles relatives aux exportations ne sont que rarement interconnectées, ce qui complexifie la traçabilité des armes lorsqu'elles passent du marché intérieur à l'exportation.
- (130) Enfin, le règlement d'exécution de la Commission sur les normes de neutralisation⁷⁷ affecte directement le champ d'application de la directive, car seules les armes neutralisées conformément à celui-ci ne sont plus considérées comme couvertes par ses dispositions. Or l'article 3 du règlement (UE) 258/2012 exclut les armes à feu neutralisées de son champ d'application, dont la définition (article 2, paragraphe 5) laisse aux États membres toute latitude quant aux modalités de cette neutralisation. Par

⁷⁶ La version anglaise de l'article 2, paragraphe 5 du règlement fait ainsi référence à la notion de "essential parts" (ce qui voudrait dire "pièce essentielle", et qui n'est pas un concept défini).

⁷⁷ Règlement d'exécution (UE) 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes.

ailleurs, le règlement d'exécution (UE) 2015/2403 rend obligatoire le marquage des armes à feu neutralisées, tandis que le règlement (UE) 258/2012 définit le marquage comme une alternative possible à la délivrance d'un certificat de neutralisation. Les Etats peuvent donc théoriquement appliquer aux exportations un cadre juridique national de neutralisation et des normes différentes pour la possession et les transferts au sein de l'Union européenne. Sous le régime du règlement (UE) 258/2012, la Commission ne dispose pas du pouvoir d'adopter un acte délégué similaire pour imposer des normes de neutralisation harmonisées à l'export. Si le cas ne semble pas s'être encore présenté, il semble légitime d'envisager un risque que l'application de règles de neutralisation, et de marquage des armes neutralisées ou des armes d'alarme incite certains vendeurs à se tourner vers des pays tiers pour y exporter ces armes sans être soumis aux dispositions applicables au sein de l'Union européenne. Puisque certains Etats membres considèrent les armes neutralisées comme des armes soumises au règlement, tandis que d'autres non, un exportateur peut être incité à exporter son arme neutralisée (et non conforme aux règles intra-UE de neutralisation) à partir d'un Etat moins regardant.

5.5.2. Articulation avec la Position commune 2008/944/PESC

- (131) En dépit des efforts réalisés, il existe un certain nombre de domaines où le règlement (UE) 258/2012 et la Position commune 2008/944/PESC de l'UE se chevauchent. Tout d'abord, ainsi que le règlement le souligne, les éléments qu'elle définit comme des armes à feu peuvent également, exceptionnellement, figurer sur la liste des articles militaires qui nécessitent des mesures nationales d'octroi de licences d'exportation en vertu de la position commune 2008/944/PESC. En deuxième lieu, tant le règlement que la position commune prévoient des dispositifs d'échange d'information entre les Etats membres sur diverses questions, notamment les refus d'autorisation. Pour finir, l'Union européenne s'est engagée dans des démarches visant à soutenir le renforcement des capacités dans les États non membres de l'Union européenne, afin d'améliorer leur capacité de contrôle des exportations d'armements.⁷⁸
- (132) L'évaluation révèle des incohérences dans la classification nationale liées à l'existence d'une zone grise de chevauchement entre l'annexe I du règlement (UE) 258/2012 et la liste militaire commune — catégorie ML1 — qui soumettent potentiellement les armes à deux régimes. Par exemple, si les armes à canon lisse servant à la chasse ou au tir sportif sont exclues de la catégorie ML1 de la liste commune des équipements militaires, celle-ci inclut les armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm. Toutefois, l'annexe I du règlement (UE) 258/2012 ne mentionne pas les calibres, et le nombre

⁷⁸ Voir la décision (PESC) 2015/2309 du Conseil du 10 décembre 2015 relative à la promotion de contrôles efficaces des exportations d'armes, Journal officiel de l'Union européenne, L 326, 10 décembre 2015.

d'armes à feu spécifiquement conçus pour le tir sportif est assez limité. Cela offre une zone de chevauchement entre les deux actes puisqu'un fusil semi-automatique peut être déclaré comme une arme de tir sportif ou comme fusil de sniper par différents exportateurs.

- (133) L'étendue exacte de cette zone grise est difficile à évaluer, mais elle semble concerner principalement les armes à feu semi-automatiques. L'existence d'un chevauchement n'est pas en lui-même constitutif d'une incohérence, et était au contraire prévu par le règlement. En revanche, l'interprétation de son champ varie d'un Etat à l'autre et n'est donc pas interprétée de manière uniforme, ce qui nuit à l'égalité de traitement entre des transactions substantiellement identiques.

5.5.3. Articulation avec la réglementation douanière

- (134) Le règlement concernant une matière essentiellement douanière, la cohérence et la complémentarité avec la réglementation dans ce domaine doivent également être garantis. L'article 3, paragraphe 2, du règlement, indique qu'il s'applique sans préjudice du Code des douanes de l'Union.
- (135) Si certaines définitions ("exportations", "territoire douanier") renvoient directement à celles du code des douanes, d'autres termes identiques dans les deux textes ont pourtant une signification différente.
- (136) Ainsi, la notion de "procédure simplifiée" du règlement est indépendante des procédures simplifiées du Code des douanes de l'Union, sans lien, notamment, avec le statut d'Opérateur Economique Agréé – Sûreté Sécurité (OEA-S), qui selon le code des douanes permet l'octroi de procédures simplifiées (essentiellement à l'importation, mais également à l'exportation).
- (137) La définition d'exportation temporaire du règlement est distincte de celle de l'article 155 du Code des douanes de l'Union ("Marchandises de l'Union quittant temporairement le territoire douanier de l'Union"), qui ne concerne que les opérations de transit interne (circulation de marchandises de l'Union d'un point à un autre du territoire douanier de l'Union, avec emprunt d'un pays ou territoire situé en dehors de ce territoire douanier, sans modification de leur statut douanier), ni par le régime du perfectionnement passif. La définition du règlement recouvre néanmoins les

codes 22⁷⁹ et 23⁸⁰ des modalités d'application du code des douanes, sans pour autant qu'il y fasse expressément référence.⁸¹

- (138) Sur ces deux points, la complémentarité entre les deux textes est donc assurée.
- (139) Les catégories d'armes de la Nomenclature Combinée couvertes par le règlement (dans son annexe 1) ne correspondent plus aux nouvelles catégories issues de la directive révisée. Néanmoins, conformément à l'article 5 du règlement, "la Commission est habilitée à adopter des actes délégués modifier l'annexe I sur la base des modifications de l'annexe I [...] sur la base des modifications de l'annexe I de la directive 91/477/CEE." La mise en cohérence avec les nouvelles dispositions de la directive peut ainsi être aisément assurée sans affecter l'économie générale du règlement.
- (140) Enfin, l'article 19, paragraphe 2 du règlement (UE) 258/2012 dispose que "le règlement (CE) 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle,⁸² et notamment les dispositions relatives à la confidentialité des informations, *s'appliquent mutatis mutandis* aux mesures prises en vertu du présent article, sans préjudice de l'article 20 du présent règlement." L'article Article 18 quinquies de ce règlement prévoit que la Commission crée et gère un répertoire contenant les données relatives aux importations de marchandises, au transit de marchandises, et aux exportations de marchandises (alcool, tabac, produits énergétiques). Les problèmes éventuels doivent être appréhendés dans ce cadre, et ne relèvent pas du règlement (UE) 258/2012, qui ne présente ainsi pas non plus d'incohérence avec ces dispositions.

5.5.4. Articulation avec la directive 2009/43/CE sur les transferts de produits liés à la défense à l'intérieur de l'Union européenne

- (141) Aucune difficulté de cohérence et ou de complémentarité n'a été relevée avec la directive 2009/43/CE, en raison de l'absence totale de recoupement entre leurs champs d'application respectifs: la directive concerne les échanges d'armements militaires à

⁷⁹ "l'exportation temporaire de marchandises de l'Union en vue de réparation, de transformation, d'adaptation, de façon ou d'ouvraison, pour lesquelles aucun droit de douane ne sera dû lors de la réimportation".

⁸⁰ "Exportation temporaire en vue d'un retour ultérieur en l'état".

⁸¹ Règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) no 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union.

⁸² Règlement (CE) 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

l'intérieur de l'Union européenne, tandis que le règlement traite des échanges internationaux d'armes à usage civil. Les champs d'application matériel et géographique ne permettent aucune contradiction.

6. CONCLUSIONS

- (142) L'évaluation menée permet de tirer des conclusions mitigées de la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012. S'il a en grande partie atteint les objectifs qui lui avaient été fixés, il est toutefois victime aussi bien de son imprécision et de son articulation complexes avec d'autres normes de droit européen.
- (143) La raison d'être du règlement reste entière. L'instabilité de l'environnement politique international dans plusieurs régions du monde et le renforcement des règles internes à l'Union européenne justifie toujours plus son existence afin d'assurer un contrôle adéquat des échanges d'armes à feu civiles vers et à partir de l'Union européenne. Si l'essentiel des détournements concerne les armements militaires, un cadre solide pour les armes civiles reste indispensable, en raison des zones grises et pour éviter les détournements grâce à l'usage procédures plus souples dans un secteur proche.
- (144) La pertinence de nombreuses dispositions est confirmée, mais des difficultés se sont fait jour. C'est notamment le cas des définitions des "pièces" et des "parties essentielles" qui sont sources de confusion. Les champs d'application matériel et personnel ne sont plus adaptés aux besoins actuels, puisque des armes désormais prohibées dans le marché unique sont autorisées à l'exportation; des armes sujettes à l'obligation de marquage restent non couvertes par le règlement (armes neutralisées, armes d'alarme ou de spectacle); certains acteurs visés par la directive (collectionneurs, musées) ne sont pas appréhendés par le règlement. En la matière, seule une évolution réglementaire semble de nature à résoudre les difficultés mentionnées.
- (145) Aussi bien au regard de la pertinence que de la valeur ajoutée ou de l'efficacité, la large marge de manœuvre laissée aux Etats membres dans l'application du règlement contredit le principe même de son interprétation et de son application uniforme. Des transactions substantiellement identiques (même type d'arme, même destinataire/pays de destination) sont susceptibles d'être traitées différemment selon l'autorité nationale chargée d'examiner la demande. Les différences de classement (y compris en cas de chevauchement entre la liste des armements militaires et des armes civiles) ont également des conséquences en matière statistiques et d'information des autres parties prenantes. La liberté laissée aux Etats membres quant au choix des procédures (types de procédures simplifiées, recours ou non au principe de l'accord tacite des pays de transit, modalités en matière de marquage, modèles des formulaires, types de documents justificatifs exigés) expose les exportateurs (y compris les petits acteurs

comme les tireurs sportifs ou les chasseurs) à une complexité administrative et une inégalité de traitement, en particulier lorsque l'exportation a lieu via un Etat membre autre que l'Etat de résidence du demandeur. L'absence de précision du règlement quant aux modalités de la coopération administrative, de l'échange d'information, du stockage des données complexifie la tâche des différents services, aussi bien au stade de l'évaluation des demandes (prévention des détournements) qu'au stade répressif, aux fins de traçage des armes. Une action au niveau européen (législative ou non) afin de rapprocher les pratiques semble nécessaire pour répondre à ces défis.

- (146) Pour autant, le règlement a fourni de nombreuses avancées, qui permettent de conclure à sa pertinence, à sa valeur ajoutée et à son efficacité relatives. Pour les Etats qui n'avaient pas ratifié le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, il a permis un rapprochement des dispositions législatives et une intégration de l'Union européenne dans sa globalité dans le système international de lutte contre le trafic d'armes à feu. Les formulaires et les procédures (notamment les délais pour le traitement des demandes ou la conservation des données) ont fait l'objet d'une harmonisation minimum qui offre un socle commun au sein de l'Union européenne.
- (147) De manière plus spécifique, il est possible de conclure à une efficacité modérée du règlement au regard de ses objectifs.
- (148) Il a contribué positivement à l'harmonisation des règles en matière d'exportation, d'importation et de transit, en permettant à l'Union européenne d'être globalement respectueuse de ses engagements internationaux, sans toutefois unifier totalement les règles applicables.
- (149) Le règlement a également contribué à améliorer le traçage des armes à feu à usage civil, même si certaines restrictions subsistent et obèrent les efforts de traçabilité optimale.
- (150) En lien direct avec le point précédent, l'objectif d'amélioration de l'échange d'information entre les Etats membres n'a été que très partiellement atteint. C'est le cas pour les échanges sur les refus d'autorisation d'exportation, qui n'est pas systématique, et qui a pu conduire à autoriser dans un Etat des exportations interdites à partir d'un autre. A cet égard, des évolutions sont possibles, notamment des améliorations techniques du système COARM, mais qui à elles seules, sans cadre juridique plus contraignant, ne permettront pas de faire évoluer sensiblement les pratiques constatées.
- (151) En ce qui concerne l'objectif d'un bon fonctionnement du marché par la facilitation des transactions internationales légales et l'égalité de traitement, le bilan est plus mitigé. Rien n'indique que le règlement ait contribué à améliorer la position extérieure des exportateurs européens, et il semble acquis qu'il ait produit des charges administratives

accrues dans certaines situations. La question de la simplification administrative reste posée, en particulier pour les petits opérateurs, dans un marché très concentré.

- (152) Le bilan global au regard de l'objectif stratégique de lutte contre le trafic d'armes est en quant à lui trop indirect pour être tiré de manière définitive. D'un point de vue sécuritaire, l'objet du règlement ne résidait pas dans l'harmonisation des modalités des contrôles ou de l'analyse de risque. De ce fait, sa valeur ajoutée directe dans la lutte contre la fraude n'est pas démontrable.
- (153) En dépit de la perception des opérateurs économiques, qui ne la justifie pas par des éléments quantifiables, les services de la Commission considèrent que le bilan coûts-avantages (efficience) est légèrement positif, les bénéfices d'une d'approche commune et harmonisée supplantant les désagréments liés aux divergences persistantes. Si les acteurs privés s'entendent sur un bilan généralement négatif en raison de la charge administrative accrue, celle-ci peut être jugée comme proportionnelle et nécessaire aux objectifs fixés pour assurer la sécurité du commerce de marchandises sensibles comme les armes. En revanche, des règles plus harmonisées, des concepts clarifiés, des procédures plus simples et plus accessibles pourraient permettre de diminuer la charge administrative pesant sur les entreprises et les usagers tout en facilitant le travail et la coopération des autorités compétentes.
- (154) Pour finir, des manques en matière de cohérence et de complémentarité sont apparus suite, notamment, aux évolutions législatives récentes. Ainsi, la cohérence au regard de la directive 91/477/CEE s'est dégradée suite à sa modification en mai 2017 (cf. points sur la pertinence ci-dessus). Certains aspects sont très aisément susceptibles d'amélioration, y compris par la modification des catégories d'armes reprises à l'annexe I. Des problèmes de cohérence se sont également fait jour au regard de la position commune 2008/944/PESC, dont la zone grise commune à celle du règlement crée des différences d'approches très nettes entre les Etats membres quant à la procédure à appliquer en dépit des clarifications apportées par la Commission. Une approche non réglementaire, à tout le moins, est susceptible de réduire certaines divergences d'interprétation.

1. ANNEXES

ANNEXE 1. DESCRIPTION DETAILLÉE DES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT (UE) 258/2012 ET DE SA MISE EN ŒUVRE

- (1) **L'article 1 définit l'objectif et l'objet** du règlement (UE) 258/2012, qui est de fixer les règles concernant les autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments essentiels et munitions en vue de mettre en œuvre l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu.
- (2) **L'article 2 du règlement contient les définitions** des principaux termes utilisés tout au long du texte.
- (3) **"Arme à feu" (article 2, par. 1)** – Dans la plupart des États membres, la correspondance avec le règlement est intégrale (15 États membres)⁸³ ou partielle (dans 12 États membres).⁸⁴ Dans ce cas, la raison en est l'absence de toute référence à la possible convertibilité, ou une interprétation sujette à caution des termes "peut être transformée à cette fin". Aucune correspondance n'est constatée dans la définition de la législation slovène.⁸⁵ Cinq États membres s'appuient sur leur classification nationale,⁸⁶ tandis que quinze d'entre eux recourent aux catégories de l'annexe 1 du règlement.⁸⁷ Dans deux cas,⁸⁸ la liste commune des équipements militaires est utilisée pour la classification des armes à feu à des fins d'exportation, l'annexe I du règlement (UE) 258/2012 ne venant qu'en soutien à l'exercice de classement. Le classement des armes peut être le fait de plusieurs administrations au sein d'un même pays (en France, par exemple, le ministère de la défense a en charge le classement des armes civiles, et le ministère de la défense le classement du matériel de guerre).

⁸³ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, HR, IE, IT, LU, PL, RO, SE, SK.

⁸⁴ BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, LV, MT, NL, PT ET UK).

⁸⁵ qui distingue armes de poing et armes d'épaule.

⁸⁶ CZ, DK, EL, IT, HR.

⁸⁷ AT, CY, EE, FI, HU, IE, LV, LT, LU, PL, PT, RO, SK et SE.

⁸⁸ NL, UK.

- (4) **"Parties essentielles" (article 2, par. 3)** – Dans la plupart des États membres, la correspondance avec le règlement est intégrale (19 États membres)⁸⁹ ou partielle (dans quatre États membres.⁹⁰ Dans trois pays,⁹¹ les parties essentielles sont définies différemment pour les armes de poing et les armes d'épaule.
- (5) **"Munitions" (article 2, par 4)** – Dans la plupart des États membres, la correspondance avec le règlement est intégrale (16 États membres)⁹². Dans 10 cas, l'application de la définition est un peu différente, et les munitions sont généralement décrites comme un objet fabriqué par l'assemblage dans une cartouche de différents éléments (étui, amorce, projectile) et de combustible.⁹³ Dans deux États membres seulement, l'application de la définition ne semble pas être alignée sur le règlement (UE) 258/2012.⁹⁴
- (6) **"Armes à feu neutralisées" (article 2, par 5)** – Dans la plupart des États membres, la correspondance avec le règlement est intégrale (16 États membres)⁹⁵ ou partielle⁹⁶. Certains États membres préfèrent adopter une description détaillée du processus de neutralisation.⁹⁷
- (7) **"Exportation" (par. 6), "exportation temporaire" (par. 11), "autorisation d'exportation" (par. 14), "exportateur" (par. 8)** – Dans la plupart des États membres, la correspondance avec le règlement est intégrale (13 États membres)⁹⁸ ou partielle (5 États membres), en cas d'absence de référence aux formalités de sortie.⁹⁹ Dans d'autres cas, l'application de la définition est plus vague.¹⁰⁰ 15 États membres

⁸⁹ AT, CY, CZ, DE, EE, EL, HR, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK, UK, et BE (Wallonie).

⁹⁰ ES, FR, LT, PT.

⁹¹ DE, PT, ES.

⁹² AT, CY, CZ, DE, EL, ES, HR, IE, IT, LU, NL, PL, SE, SK, UK, et BE (Flandres et RBC).

⁹³ BG, DK, EE, FI, FR, LT, MT, PT, RO, et BE (Wallonie).

⁹⁴ En Lettonie et en Slovaquie, la législation définit les munitions selon leur finalité (tir pour causer des destructions).

⁹⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LV, PL, RO, SE.

⁹⁶ BE, EE, ES, HU, PT, UK.

⁹⁷ BE, CZ, ES, MT, SI ET UK.

⁹⁸ AT, CY, CZ, DE, ES, FR, HR, HU, IE, NL, PL, SE, SK et BE (Flandres et RBC).

⁹⁹ BG, EE, FI, LV, PT.

¹⁰⁰ DK, IT, SI, UK.

appliquent la notion d'autorisation d'exportation selon la même typologie que celle du règlement (autorisation simple, multiple ou globale).¹⁰¹ En pratique, en revanche, il semble que l'autorisation globale ne soit accordée par aucun Etat membre, soit que cette procédure ne soit pas prévue par l'Etat membre, soit faute de demande et d'intérêt de la part des exportateurs (voir également sur ce point la section 5.1). Enfin, la notion d'exportateur ne correspond à celle du règlement que dans 14 États membres.¹⁰²

- (8) Le **"transit" (article 2, par. 12)** est défini par le règlement comme le transport de marchandises qui quittent le territoire douanier de l'Union et traversent le territoire d'un ou plusieurs pays tiers pour atteindre leur destination finale dans un autre pays tiers. La notion se distingue du concept douanier de transit,¹⁰³ qui vise la circulation de marchandises non Union d'un point à un autre du territoire douanier de l'Union en exonération de droits (transit externe) ou la circulation de marchandises de l'Union d'un point à un autre du territoire douanier de l'Union, avec emprunt d'un pays ou territoire situé en dehors de ce territoire douanier, sans modification de leur statut douanier (transit interne).
- (9) **"Traçage" (article 2, par 16)** – Les Etats membres appliquent correctement la définition du règlement. Le concept de traçage est le même que celui de la directive 91/477/CEE sur les armes à feu. Il renvoie au suivi intégral de l'arme tout au long de son cycle de vie. Le règlement (cf. article 1, ci-dessus) ne couvre le traçage que lors des opérations d'importation, d'exportation et de transit.
- (10) **L'article 3 définit le champ d'application** du règlement (UE) 258/2012 en indiquant les circonstances particulières et les types d'armes (armes à feu entièrement automatiques, tels que les armes à feu neutralisées et les armes à feu anciennes et leurs répliques) auxquels il ne s'applique pas. Ces exemptions semblent toutes respectées par les Etats membres.
- (11) **L'annexe I contient également la liste des armes à feu**, de leurs pièces, éléments essentiels et munitions couverts par le règlement (UE) 258/2012, sur la base de la nomenclature combinée.

¹⁰¹ AT, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, HR, HU, IE, IT, NL, PL, SE, SK.

¹⁰² AT, CY, CZ, DE, DK, FI, HR, HU, IE, IT, PL, SE, SI et UK.

¹⁰³ Articles 226 et 227 du Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union

- (12) L'article 4 du règlement (UE) 258/2012 prévoit l'obligation d'une **autorisation d'exportation**. En particulier:
- L'article 4, paragraphe 2, attire l'attention sur le fait que les éléments définis comme armes à feu dans le règlement (UE) 258/2012, peuvent également figurer sur la liste des articles militaires que requièrent les autorisations d'exportation nationales conformément aux dispositions de la position commune 2008/944/PESC de l'UE. Néanmoins, il ne saurait être interprété de manière à laisser aux Etats membres la possibilité d'utiliser des dispositions de la position commune aux armes à feu ne relevant pas de son champ d'application. 15 Etats membres¹⁰⁴ ont choisi une procédure unique pour la délivrance de l'autorisation d'exportation. Les modalités varient sensiblement d'un Etat à l'autre. En Wallonie et dans 10 de ces Etats, l'autorité de délivrance des autorisations est la même pour les armes civiles et militaires.¹⁰⁵ La procédure peut aller de la simple demande de l'avis à d'autres ministères concernés (principalement le ministère des affaires étrangères) à la mise en œuvre de la même procédure pour toutes les armes à feu (civiles et militaires), en passant par un seul formulaire (ou site web) de demande d'autorisation pour l'obtention des deux types de licences.
 - L'article 4, paragraphe 3, permet aux exportateurs de demander l'autorisation d'exportation dans un Etat membre de l'UE dans les cas où les biens destinés à être exportés se trouvent physiquement sur le territoire d'un autre Etat membre de l'UE.
- (13) L'article 7, paragraphes 1, point a), et 3 établit l'exigence d'une preuve que le pays importateur a autorisé l'opération, tandis que le paragraphe 4 du même article fixe à 60 jours ouvrables le délai maximal dans lequel les Etats membres traitent les demandes d'autorisation d'exportation. A cet égard, seuls 11 Etats membres font explicitement référence au délai nécessaire pour le traitement des demandes, soit dans leur législation nationale, soit sur leurs sites Internet publics.¹⁰⁶ A l'exception de l'Espagne, la législation nationale ne prévoit pas de délai maximal de traitement supérieur à soixante jours.¹⁰⁷ Toutefois, si le règlement fait bien référence à soixante jours ouvrables, cette précision ne ressort pas toujours des informations nationales. Les durées moyennes de traitement des demandes semblent hétérogènes.¹⁰⁸ En pratique, aucun cas de dépassement du délai de 60 jours n'a été mentionné.

¹⁰⁴ AT, BE (Wallonie), BG, CY, DE, DK, ES, FI, HR, LT, LU, LV, SE, SK, UK

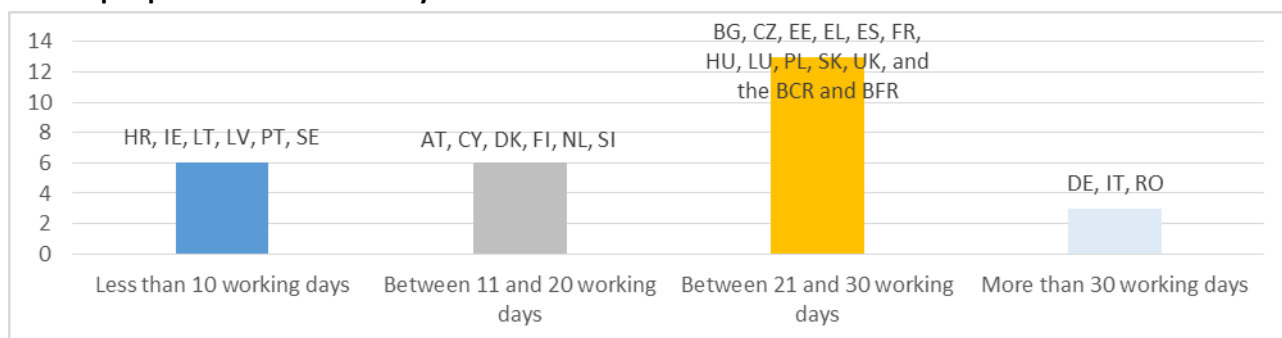
¹⁰⁵ AT, CY, DE, DK, ES, HR, LV, SE, SK et UK.

¹⁰⁶ BG, CZ, DK, ES, FR, IT, LT, LV, PL, SK ET UK. Aucune information n'est disponible pour BE (Flandres), EL, MT.

¹⁰⁷ En Espagne, l'article 6 du Decreto Real 679/2014 établit à six mois le délai maximal.

¹⁰⁸ Pas d'information pour MT.

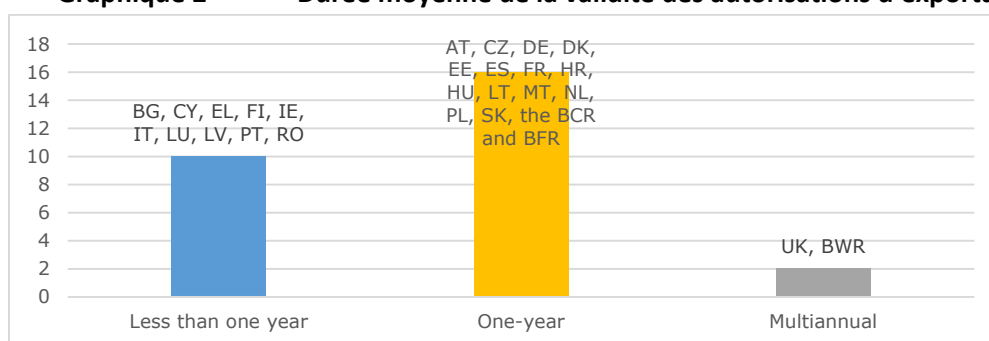
Graphique 1 — Durée moyenne du traitement des demandes dans les États membres



Sources: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (14) En ce qui concerne la **période de validité de l'autorisation d'exportation**, l'article 7, paragraphe 5, dispose qu'elle ne peut dépasser la période de validité d'une autorisation d'importation présentées par l'exportateur au moment de la demande. Dans tous les États membres, la période de validité de l'autorisation d'exportation ne peut dépasser la période de validité de l'autorisation d'importation, conformément au règlement. Des cas ponctuels (6 occurrences) de dépassement ont été signalés, mais sans détail. La durée moyenne de la période de validité varie selon les États membres, allant de quelques mois à un maximum de trois ans.

Graphique 2 — Durée moyenne de la validité des autorisations d'exportation



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (15) En outre, la validité des certificats d'exportation peut également être limitée à un certain nombre d'opérations et à montants indiqués dans les certificats d'importation.
- (16) L'article 7, paragraphe 6, autorise également l'utilisation de **documents électroniques** pour le traitement des demandes. Ainsi, les modes de dépôt des demandes d'autorisation varient. 6 États membres ont des systèmes entièrement électroniques,¹⁰⁹ tandis que 8 permettent le dépôt des demandes à la fois sous forme électronique et au format papier.¹¹⁰ La demande a lieu uniquement par écrit dans 4 États membres.^{111 112}

¹⁰⁹ AT, CZ, DE, EE, IT, UK.

¹¹⁰ ES, FR, LT, LV, NL, RO, SE ET SK.

Le recours aux documents électroniques a des résultats variés. Tandis qu'en Italie, la dématérialisation des procédures semble être mise en œuvre avec succès,¹¹³ en Allemagne en revanche, les modifications fréquentes du système de délivrance électronique des licences imposent une charge considérable sur les entreprises.

- (17) 12 États membres appliquent une **redevance** pour une autorisation d'exportation,¹¹⁴ alors qu'aucune redevance n'est demandée dans neuf États membres et dans la Région wallonne.^{115 116} Le montant de la taxe varie entre 13 euros (EE) et 135 euros (FI).
- (18) L'article 8 fournit une **liste d'informations obligatoires** qui doivent figurer dans l'autorisation d'exportation ainsi que la licence d'importation ou l'autorisation d'importation délivrée par le pays tiers importateur et les documents qui l'accompagnent. Il impose aussi à l'exportateur de fournir ces informations au pays tiers de transit, au plus tard avant l'envoi. À quelques exceptions près, ces informations sont incluses dans les autorisations d'exportation de la plupart des États membres, même si les informations et documents requis diffèrent légèrement dans la plupart des États membres (19), et que seuls 7 États membres utilisent un formulaire de demande fidèle au modèle fourni à l'annexe II du règlement 258.¹¹⁷
- (19) L'article 10 impose aux États membres de tenir compte des obligations qui leur incombent en vertu d'autres accords internationaux pertinents et des actes juridiques l'UE, et de mettre en place, le cas échéant, des procédures visant à évaluer l'utilisation finale prévue, le destinataire, le destinataire final identifié et au risque de détournement liées à l'exportation. Cela signifie en particulier que ces éléments sont susceptibles d'être pris en compte, en fonction des informations disponibles (conformément à l'article 8, seul le destinataire est une information que le demandeur doit obligatoirement fournir). Dans treize États membres,¹¹⁸ les autorités compétentes

¹¹¹ DE, HU, SI et BE (Flandres, RBC).

¹¹² Aucune information n'est disponible pour BG, CY, FI, EL, HR, HU, IE, MT, PT, RO et SI.

¹¹³ Le système SIGMA (Système Intégré de Gestion des Mouvements d'Armes), financé par les professionnels du secteur, permet l'échange d'informations sur les transferts intra-UE et extra-UE entre les autorités nationales et les professionnels.

¹¹⁴ BG, CZ, EE, FI, IT, LV, MT, PL, RO, SE, SI et SK.

¹¹⁵ AT, CY, DK, ES, FR, HU, NL, RO et UK.

¹¹⁶ Pas de donnée disponible pour BG, CZ, EL, HR, HU, IE, LT, LU, PT et SI.

¹¹⁷ BG, CY, FR, HR, IT, NL, PL. Aucune information n'est disponible à cet égard pour DE et MT.

¹¹⁸ AT, BE, BG, CY, FI, FR, HR, IT, LT, LV, NL, SE et UK.

définissent seules l'utilisation finale, tandis que dans six autres,¹¹⁹ elles coopèrent avec des producteurs ou les exportateurs (lorsqu'elle est différente de celle des producteurs). Dans les autres États membres, l'usage final est défini soit par le producteur lui-même (EL) ou par l'exportateur lorsqu'il est différent du producteur.¹²⁰ Par ailleurs, conformément à l'article 10, paragraphe 2 du règlement, 16 États membres¹²¹ prennent en considération la mise en œuvre par l'exportateur de procédures et moyens proportionnés et appropriés permettant d'assurer la conformité avec le règlement. Ils contrôlent notamment la comptabilité-matière, les conditions d'entreposage, ou la présence d'un responsable de la conformité.¹²²

- (20) L'article 11 établit les **critères stricts (existence d'infractions inscrites au casier judiciaire)** qui entraînent toujours des refus d'autorisation d'exportation. Les États membres qui refusent l'autorisation d'exportation doivent en informer les autorités compétentes des autres États membres et échangent les informations pertinentes avec eux. L'article contient une obligation dite de "no undercut", selon laquelle un État membre ne doit pas autoriser l'exportation sans consultation préalable avec l'État ayant précédemment refusé une exportation essentiellement identique (même type d'arme, même importateur). Si un État membre autorise une exportation refusée par un autre, il a l'obligation d'expliquer la raison pour laquelle cette autorisation a été accordée.
- (21) Dans tous les États membres où l'information était disponible,¹²³ l'existence d'une infraction inscrite au casier judiciaire conformément à l'article 11, paragraphe 1(a) justifie un refus d'octroi de la licence d'exportation. Il ressort de l'évaluation que l'extrait de casier judiciaire n'est pas exigé de manière systématique, et rien n'indique que l'existence d'une infraction reprise au casier judiciaire soit systématiquement vérifiée, soit dans le casier judiciaire national, soit a fortiori dans les casiers judiciaires des autres États membres (en particulier lorsque le demandeur n'est pas ressortissant de l'État où il dépose sa demande).
- (22) 14% des autorités nationales consultées indiquent avoir déjà refusé d'accorder une autorisation d'exportation. Le nombre de cas varie de 1 à 10 dans quatre États

¹¹⁹ CZ, DK, ES, PL, PT, RO.

¹²⁰ EE, HU, IE, LU, SI ET SK. Aucune information n'est disponible pour DE, DK, MT.

¹²¹ AT, CY, CZ, ES, FI, HR, HU, IE, LT, LU, PL, PT, RO, SI, UK. Aucune information n'est disponible pour les autres États membres.

¹²² AT, FI.

¹²³ BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LU, LV, MT, PL, RO, SI, SK ET UK. Aucune information spécifique n'est disponible à cet égard pour 12 États membres: AT, CY, DK, FI, EL, HR, HU, IE, LT, NL, PT ET SE.

membres (BG, LT, PT, SE) et de 11 et 20 en Allemagne et en France, ce qui représente une très faible proportion du nombre total annuel de demandes.

- (23) Les motifs principaux de refus tiennent à la précarité de la situation politique dans le pays de destination, aux embargos, aux risques de détournement ou aux violations des droits de l'Homme. Selon certains exportateurs ou professionnels consultés, les motifs de refus ne seraient pas toujours clairement expliqués aux demandeurs. D'autre part, plusieurs exportateurs ainsi que les représentants des administrations concernées, indiquent que certaines autorités compétentes ont pour pratique de suggérer aux demandeurs de retirer leur demande lorsque certaines conditions ne sont pas remplies, ce qui n'est pas pris en compte dans la catégorie des "refus" formels.¹²⁴
- (24) Les Etats membres pratiquent¹²⁵ également le **retrait ou la suspension de l'autorisation**, lorsque les conditions initiales ne sont plus remplies, pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou de politique étrangère, ou lorsque l'autorisation initiale avait été accordée sur la base de fausses informations. Le suivi du respect des conditions fixées par l'autorisation est assuré de diverses manières: échanges d'informations avec d'autres services répressifs, contrôle douanier sur pièces. Alors que l'article 11, paragraphe 1 (b) implique un suivi de la part des autorités compétentes pour qu'elles déterminent si les conditions d'octroi initiales ne sont plus satisfaites, l'étude d'évaluation indique que huit Etats membres n'assurent aucun suivi, l'analyse de risque ayant été réalisée au stade de l'octroi.¹²⁶
- (25) L'article 13 permet aux États membres, en cas de soupçon, de demander au pays tiers de destination la **confirmation de la réception** de la cargaison d'armes. Cet article précise également que les États membres pourront répondre à ce type de demande provenant d'un pays tiers lorsque l'État membre est le pays importateur, conformément au droit national ou aux pratiques nationales en vigueur. Onze Etats membres ne demandent jamais une telle confirmation, y compris deux des principaux exportateurs (France, Royaume-Uni). D'autres gros exportateurs, au contraire, l'exigent de manière systématique. A l'importation, les Etats membres respectent l'article 13, paragraphe 2, en fournissant au pays de provenance la confirmation de réception des armes sur le territoire douanier de l'Union européenne. En particulier, à la demande des importateurs, DK, LV et ES ont adopté un certificat de confirmation de réception,

¹²⁴ Ainsi, en Italie, les autorités ont un délai de 10 jours pour avertir les demandeurs que la demande sera rejetée, leur permettant de présenter ses observations ou de retrait de la demande. C'est pourquoi, depuis 2013, les notifications de refus n'ont jamais été formalisées dans le pays.

¹²⁵ Entre 1 (Italie) et 10 (Espagne) par an en moyenne – données disponibles pour ces deux seuls pays

¹²⁶ CY, CZ, EE, IE, LT, PT, RO, UK

attestant que le chargement a atteint sa destination et a passé avec succès les contrôles à l'importation.

- (26) L'article 14 impose aux États membres l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir des procédures d'autorisation à l'exportation ainsi que pour permettre la vérification et validation de l'authenticité des documents d'autorisation.
- (27) L'article 15 du règlement (UE) 258/2012 impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires et proportionnées pour permettre à leurs autorités compétentes respectives de collecter des informations sur les transactions portant sur des armes à feu, leurs pièces, parties essentielles et munitions, et d'appliquer correctement les mesures de contrôle des exportations (il est fait spécifiquement référence au pouvoir de pénétrer dans les locaux de personnes intéressées à une opération d'exportation).
- (28) En matière de **transit** dans les Etats tiers, la totalité des États membres¹²⁷ applique l'article 7, paragraphe 1(a), imposant aux exportateurs de présenter, en même temps que leur demande, la licence d'importation, une copie ou un certificat international d'importation délivrée par le pays tiers importateur. Dans certains cas, les États membres effectuent des contrôles supplémentaires, tels que le contact direct avec l'importateur afin de vérifier la validité et l'authenticité de la licence d'importation avant d'accorder la licence d'exportation.¹²⁸
- (29) L'article 7, paragraphes 1, point b), 2 et 3 contient des dispositions concernant le transit d'armes à feu, de leurs pièces, parties essentielles et munitions. En particulier, cet article impose l'obligation aux États membres de vérifier que, avant la délivrance d'une autorisation d'exportation, les pays tiers de transit aient notifié par écrit qu'ils n'ont pas d'objection au transit des matières expédiées. Tous les États membres où les informations étaient disponibles appliquent l'exigence d'une notification écrite de non-objection au transit des pays tiers concernés (article 7, paragraphe 1(b)).¹²⁹ La notification écrite doit être fournie par l'exportateur lors de l'introduction de la demande d'autorisation d'exportation (Région flamande, FR, SE, SI) ou — au plus tard lors de l'expédition (IT). Ils doivent fournir aux autorités nationales compétentes la documentation nécessaire en prenant contact avec le pays tiers de transit, ainsi qu'il ressort des études de cas (AT, NL, SE). Seuls quelques États membres (BG, CZ, HR, NL) font explicitement référence aux dérogations prévues pour les transits sans transbordement dans des ports ou aéroports situés dans les Etats tiers et pour les exportations temporaires.

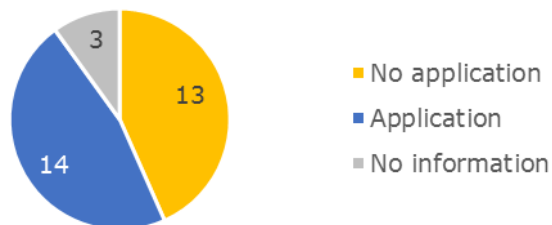
¹²⁷ Pas d'information pour l'Irlande.

¹²⁸ Aucune information n'est disponible à cet égard pour FR, EL, IT et MT.

¹²⁹ Aucune information n'a été obtenue pour BE (Wallonie, RBC), CY, EL, IE, LT, MT, PT.

- (30) L'article 7, paragraphe 2, précise également que, dans le cas où aucune réponse n'est reçue par le pays tiers de transit consulté dans le délai de 20 jours ouvrables, l'absence de contestation peut être considérée par l'État membre responsable de la délivrance de l'autorisation d'exportation comme un accord tacite au transit. Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsqu'il n'y a pas de transbordement d'un moyen de transport à l'autre dans les pays tiers et, en cas d'exportations temporaires à des fins légales vérifiables (par exemple la chasse, le tir sportif, l'expertise, l'exposition, etc.), comme prévu à l'article 7, paragraphe 1, point b). Les pratiques varient selon les États membres. 56 % des producteurs/exportateurs interrogés considèrent que, contrairement à une autorisation de transit formelle, l'application du principe d'accord tacite fait peser des risques sur les exportateurs, car il ne garantit pas aux transporteurs et aux intermédiaires que la cargaison ne sera pas bloquée.

Graphique 3 — États membres appliquant,¹³⁰ n'appliquant pas¹³¹ ou sans données claires sur l'utilisation de l'accord tacite¹³²



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (31) Le règlement (UE) 258/2012 contient également des dispositions relatives à **l'importation** d'armes à feu, de leurs pièces, éléments essentiels et munitions en provenance de pays tiers. En particulier, l'article 2, paragraphe 15, dispose que l'importation d'armes à feu qui ne sont pas marquées au moment de leur importation (par un marquage simple permettant d'identifier le premier pays d'importation au sein de l'Union européenne) est considérée comme un trafic illicite, créant ainsi une obligation de marquer les armes à feu importées pour les importateurs, de manière à permettre leur traçabilité. En outre, conformément à l'article 13, paragraphe 2, à la demande d'un pays tiers partie au protocole relatif aux armes à feu, les États membres doivent confirmer avoir reçu sur leur territoire de la cargaison expédiée d'armes à feu par la production de documents douaniers d'importation, le cas échéant. Il peut également être observé que le préambule du règlement (UE) 258/2012 indique que les

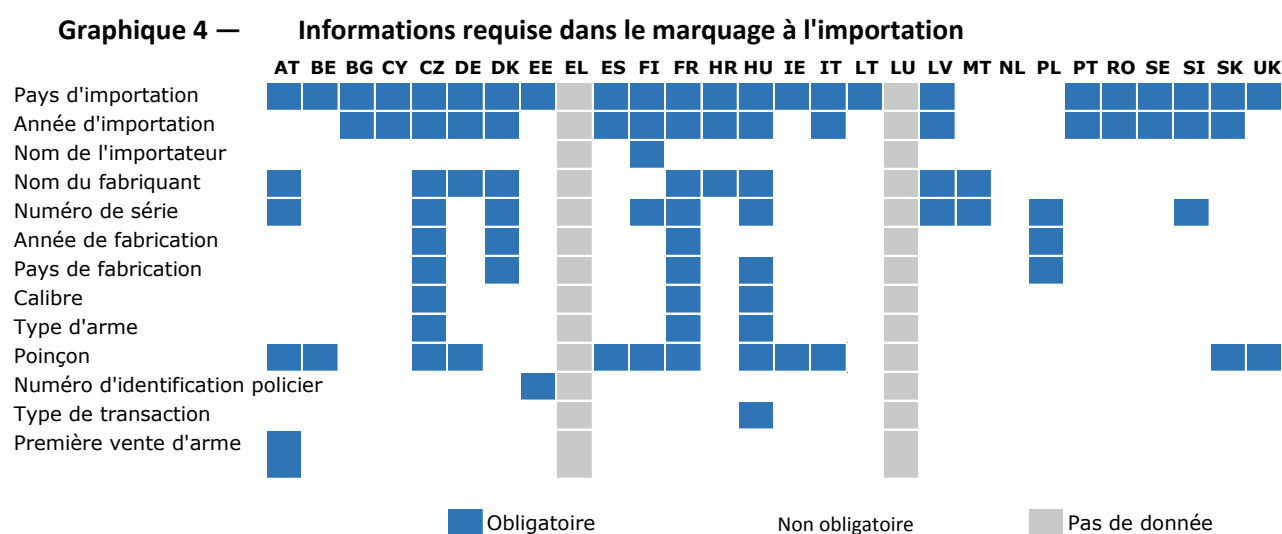
¹³⁰ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, PL, PT, RO et BE (Flandres et Wallonie).

¹³¹ BE (RBC), BG, CY, DK, HR, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK et UK.

¹³² Informations partielles ou non disponibles pour DE, HU et MT.

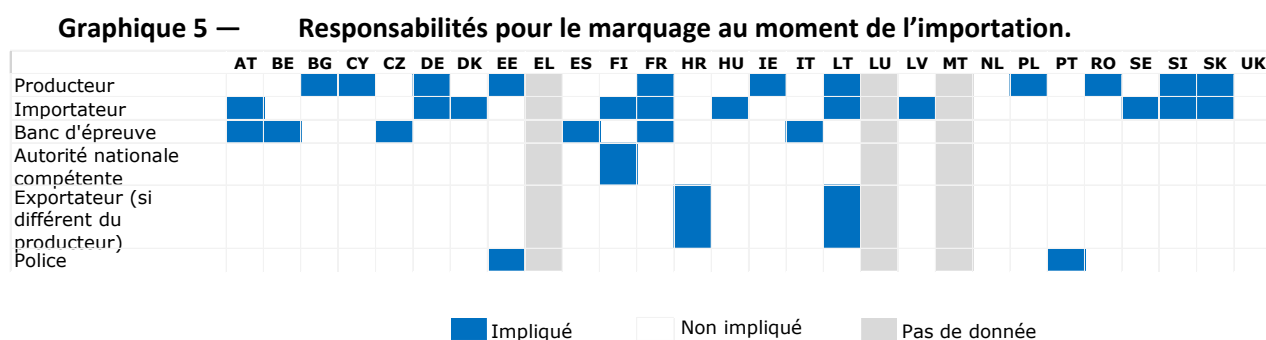
armes à feu, leurs pièces, éléments essentiels et munitions sont soumises aux exigences de la directive 91/477/CEE, lorsqu'elles sont importées de pays tiers.

- (32) La quasi-totalité des Etats membres assure un marquage à l'importation permettant d'identifier le premier pays d'importation au sein de l'Union européenne conformément au Protocole en plus du marquage unique tel qu'exigé par la directive 91/477/CEE,¹³³ un seul d'entre eux (les Pays-Bas) ayant une approche moins restrictive, se contentant, comme le règlement le permet, du marquage unique lors de la mise sur le marché, n'indiquant que le pays de production. Les pratiques quant au type d'information à inclure dans le marquage varient sensiblement d'un pays à l'autre:



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (33) La responsabilité du marquage des armes à feu importées relève dans 17 Etats membres de la responsabilité du producteur ou de l'importateur.

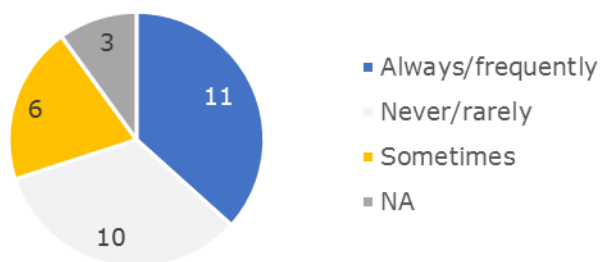


Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

¹³³ Y compris par l'apposition d'un poinçon du banc d'épreuve national.

- (34) L'article 18 donne la possibilité aux États membres de prévoir que les formalités douanières ne peuvent être accomplies que dans certains bureaux de douane habilités uniquement à cet effet. L'article 17, paragraphes 1, et 2 impose à l'exportateur l'obligation de prouver que l'autorisation d'exportation nécessaire a été obtenue lors de l'accomplissement des formalités douanières, et permet aux bureaux de douane d'exiger une traduction dans la langue officielle de l'État membre où la déclaration d'exportation est déposée de tous les documents produits à titre de preuve. En outre, l'article 17, paragraphe 3, habilite les bureaux de douane des États membres de suspendre la procédure d'exportation d'armes à feu à partir de son territoire pour une période n'excédant pas 10 jours (qui peut être prolongée jusqu'à 30 jours), si elles suspectent que des informations pertinentes n'ont pas été prises en considération, ou que les circonstances matérielles ont sensiblement changé depuis la délivrance de l'autorisation d'exportation.
- (35) Conformément à l'article 17 du règlement, dans 16 États membres, l'autorisation d'exportation le document essentiel demandé aux exportateurs comme preuve que l'exportation a été autorisée.¹³⁴ Les pratiques varient en ce qui concerne la demande de la traduction de documents dans la langue officielle de l'État membre où la déclaration d'exportation est présentée, ce qui constitue un problème pour les exportateurs.¹³⁵

Graphique 6 — États membres demandant la traduction de documents¹³⁶



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (36) Il est très rare que les autorités douanières suspendent la procédure d'exportation (article 17, paragraphe 3 du règlement). Seuls 58% des États membres indiquent qu'ils

¹³⁴ AT, BG, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IT, PL, PT, SE, SI, SK ET UK. Aucune information disponible pour les autres États membres.

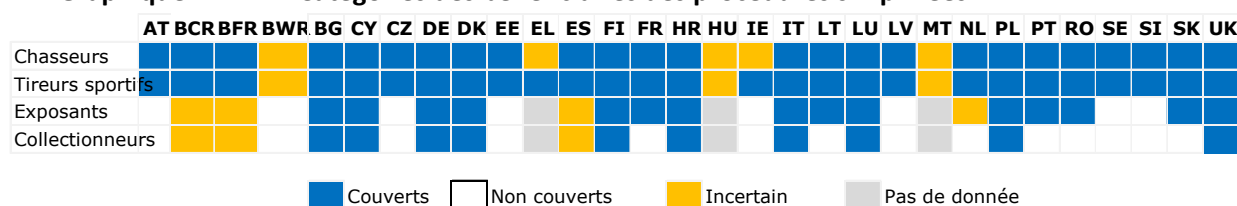
¹³⁵ 75 % des exportateurs consultés ont indiqué que la traduction est le troisième coût le plus important généré par le règlement (UE) 258/2012.

¹³⁶ Toujours/Souvent: BG, CY, CZ, EE, FR, HR, LU, PL, RO, SK et UK.
Jamais/rarement: AT, BE (RBC) DE, FI, ES, LT, NL, SE et SI
Parfois: BE (Flandres), DK, HU, IT, LV, PT.

informent les autres Etats membres de leur décision finale à l'issu du délai de réexamen.

- (37) Parmi les Etats membres ayant répondu à l'enquête, seul le Portugal dispose de bureaux de douane spécifiquement habilités à effectuer les formalités douanières d'exportation pour les armes à feu (comme prévu à l'article 18 du règlement). En l'absence d'autre information, on suppose que dans les autres Etats membres, tous les bureaux de douane sont habilités à traiter ce type de déclaration.
- (38) L'article 9 définit les **procédures simplifiées** que les États membres sont tenus d'appliquer pour l'exportation temporaire ou la réexportation d'armes à feu, de leurs pièces, éléments essentiels ou munitions. L'article 9, paragraphe 1, prévoit que les chasseurs et les tireurs sportifs qui sont temporairement exportateur ou réexportateur vers un pays tiers d'armes à feu pour la pratique de la chasse et du tir sportif n'ont pas à demander d'autorisation d'exportation, pour autant qu'ils soient susceptibles de produire aux autorités compétentes une carte européenne d'arme à feu ou un autre document qui puisse être jugé valide à cette fin. En outre, l'article 9, paragraphe 2, identifie précisément les cas dans lesquels les États membres sont tenus d'établir des procédures simplifiées conformément à la législation nationale (par exemple, exportation temporaire et réexportation d'armes à feu aux fins d'expertise, exposition en l'absence de vente, et réparation). Conformément à l'article 9, la quasi-totalité des États membres (26)¹³⁷ applique les procédures simplifiées pour les chasseurs et les tireurs sportifs, qui n'ont pas à produire d'autorisation d'exportation dans les cas prévus par le règlement. Toutefois, certaines autorités compétentes¹³⁸ ont indiqué qu'une autorisation d'exportation était requise.

Graphique 7 — Catégories des bénéficiaires des procédures simplifiées



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (39) L'article 12 établit une **obligation de tenue de registres** pour les États membres en les obligeant à conserver, pendant une période qui ne soit pas inférieure à 20 ans, toutes les informations relatives aux armes à feu (par exemple, le lieu, la date de délivrance et

¹³⁷ Les informations ne sont pas disponibles pour HR et MT.

¹³⁸ BE (RBC et Wallonie), EE, IE, LV, RO en tant que pays de résidence du demandeur; BE (RBC, Wallonie), CZ, LV, RO lorsque le demandeur a sa résidence dans un autre Etat membre.

la date d'expiration de l'autorisation d'exportation, le destinataire, le pays d'importation, etc.) qui peuvent être utilisés à des fins de traçabilité et d'identification des armes à feu, de manière à améliorer la prévention et la détection du trafic illicite des armes à feu. La mise en œuvre de l'article 12 du règlement reflète une grande hétérogénéité, 9 Etats membres ne respectant pas, selon l'étude externalisée, la durée minimum de conservation de 20 ans.¹³⁹ Les autorités responsables de la conservation des données varient. Dans 9 Etats membres, la responsabilité est partagée entre plusieurs ministères, la police et/ou la douane, chaque administration conservant des données différentes.

- (40) Lorsque la conservation des données relève d'une seule administration, elle repose sur une base de données unique pour accéder à laquelle les autres administrations doivent déposer une demande.¹⁴⁰ Les modalités de stockage (systèmes électroniques) varient également considérablement d'un Etat à l'autre. Lorsqu'un seul système national répertorie les exportations d'armes à feu, il s'agit généralement du même que celui qui est utilisé pour assurer le suivi des transferts au sein de l'Union européenne. Dans le cas où deux la base de données des exportations n'est pas la même que celle des expéditions intra-Union, ces systèmes ne sont pas reliés entre eux.¹⁴¹
- (41) L'article 16 impose aux États membres de prévoir des **sanctions** pour les violations du règlement que soient "effectives, proportionnées et dissuasives". Tous les États membres pour lesquels des informations sont disponibles prévoient des sanctions pour certaines infractions et délits liés à l'application des dispositions du règlement (UE) 258/2012. Cependant, le règlement ne précisant pas tous les éléments susceptibles de constituer une infraction, on constate une grande diversité en manière de sanctions.¹⁴²

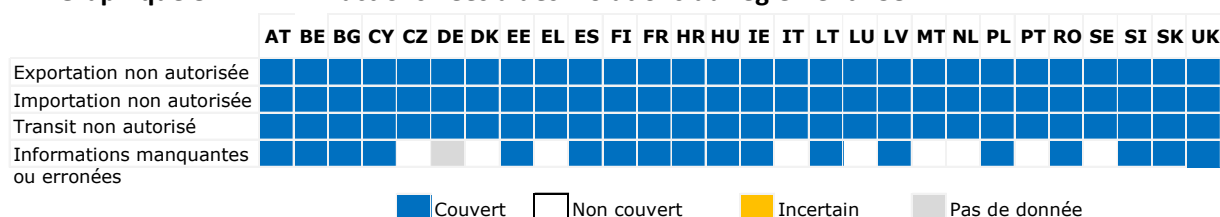
¹³⁹ BE (Wallonie), HU, IE, LU, PL, RO, SI, SK et UK.

¹⁴⁰ EE, EL, LT, RO, SI et SK.

¹⁴¹ CY, CZ, IE, FR, PT.

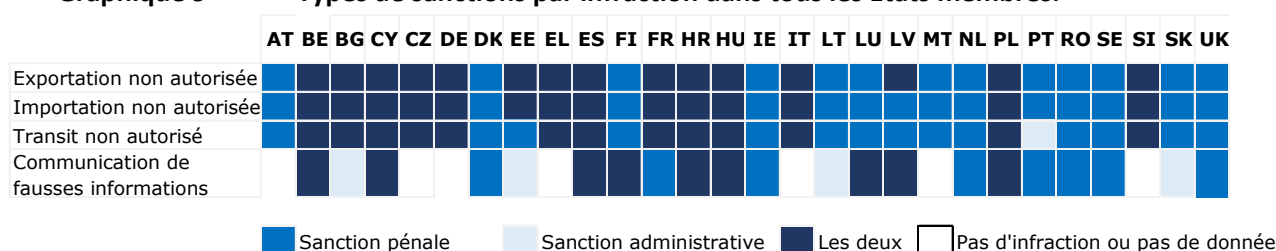
¹⁴² Toutes les dispositions du règlement ne font pas l'objet d'un régime systématique de sanctions. Certains manquements, par ailleurs, ne font l'objet que de simples sanctions administratives et non de sanctions pénales (AT, BG, SK). Les sanctions les plus faibles sont en Grèce et en Slovaquie, où le trafic d'armes est puni de 6 mois à 2 et 3 ans de prison, respectivement. A Chypre en revanche, les sanctions peuvent aller jusqu'à 15 ans d'emprisonnement et une amende très élevée (42 715 euros pour importation non autorisée et jusqu'à 100 000 euros pour exportation ou transit non autorisé). Pour plus de détails, voir notamment le rapport *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union*, Centre for Strategy and Evaluation Services, 2014.

Graphique 8 — Infractions liées à des violations du règlement 258



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

Graphique 9 — Types de sanctions par infraction dans tous les États membres.



Source: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

- (42) L'article 19 oblige les États membres à **coopérer et à échanger des informations** entre eux et avec la Commission, afin d'améliorer l'efficacité des mesures établies par le règlement (UE) 258/2012. En particulier, ces informations peuvent comprendre (a) les coordonnées des exportateurs dont la demande d'autorisation d'exportation a été refusée, et (b) les données relatives aux destinataires suspects et les itinéraires suivis par les matières exportées. Par l'échange d'informations, les États membres devraient être mieux à même de prendre les décisions et les actions visant à prévenir et à combattre le trafic d'armes à feu dans les pays tiers. Les informations qui doivent être consignées sont énumérés à l'article 8, paragraphe 1. En outre, l'article 11 dispose que les États membres doivent non seulement notifier aux autres États membres les décisions en matière de refus, d'annulation, de suspension, de modification ou de révocation des autorisations d'exportation, mais également tenir compte de tous les rejets, délivrés par d'autres États membres, dont ils ont été modifiées.
- (43) Ainsi, tous les Etats n'utilisent pas les mêmes méthodes pour échanger. Les pratiques incluent l'utilisation du système COREU,¹⁴³ requêtes et échanges au cas par cas, canaux de coopération internationale (Europol, Interpol)...

¹⁴³ Le COREU (CORrespondance EUropéenne) est un réseau de communication entre les 28 pays de l'UE, le Conseil, le SEAE et la Commission pour la coopération dans le domaine de la politique étrangère. Le réseau permet de prendre des décisions rapidement en cas d'urgence.

- (44) Selon l'étude d'évaluation, les échanges d'informations sont principalement utilisés pour informer les autres Etats membres ou se renseigner auprès d'eux sur les refus ou suspension¹⁴⁴ ou les révocations/modification¹⁴⁵ des autorisations d'exportation. Dans une moindre mesure, les échanges portent également sur les personnes suspectes,¹⁴⁶ l'authenticité des documents ou des informations fournies par les demandeurs.¹⁴⁷ Lorsque les informations ne sont pas partagées, cela est dû à une absence de motivation,¹⁴⁸ à l'absence de procédures spécifiques,¹⁴⁹ ou au manque de canaux adaptés.¹⁵⁰
- (45) Les informations les plus souvent partagées concernent le destinataire final, le pays de destination, le destinataire, la quantité, la description des marchandises (y compris le marquage), le lieu et les dates de délivrance et d'expiration de l'autorisation, les pays de transit.
- (46) L'échange d'information importe particulièrement lorsqu'il concerne les refus d'autorisation, afin d'éviter, dans un marché unique où les personnes circulent librement et où la politique commerciale est une compétence commune, que des transactions identiques (exportateur, type d'arme, destinataire) fassent l'objet d'un traitement différent selon l'autorité compétente.
- (47) Pour ce faire, 21 autorités nationales compétentes¹⁵¹ indiquent avoir recours au système en ligne du groupe COARM «Exportations d'armes conventionnelles».¹⁵²

¹⁴⁴ 20 réponses.

¹⁴⁵ 14 réponses.

¹⁴⁶ 11 réponses.

¹⁴⁷ 12 réponses.

¹⁴⁸ 2 réponses.

¹⁴⁹ 1 réponse.

¹⁵⁰ 2 réponses.

¹⁵¹ AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LV, NL, PT, RO, SE, SI, SK ET UK. Aucune information n'est disponible pour BG, MT.

¹⁵² Le groupe «Exportations d'armes conventionnelles» (COARM) est une instance préparatoire du Conseil de l'UE. Initialement créé en 1991 afin de comparer les pratiques nationales et d'examiner les possibilités d'harmonisation, il est chargé des travaux concernant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires et comme un forum où les États membres communiquent et partagent des informations sur leurs politiques d'exportation vers des pays tiers, et sur les refus de demandes de licences d'exportation vers des pays tiers. Le COARM est présidé par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Dans une moindre mesure, les Etats recourent aux échanges électroniques (courriel) ou écrits.¹⁵³

- (48) S'il est peu utilisé pour notifier les refus, le système COARM est en revanche le plus utilisé pour les refus émis par d'autres Etats membres.¹⁵⁴
- (49) L'article 20 du règlement (UE) 258/2012 établit un **groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu**, présidé par un représentant de la Commission et composé d'un représentant de chaque État membre. Le groupe de coordination est chargé d'examiner toute question relative à l'application du règlement et qui peut être soulevée par le président ou par le représentant d'un État membre.
- (50) En ce qui concerne les informations supplémentaires, l'article 21 impose aux États membres de communiquer à la Commission les mesures législatives et réglementaires adoptées pour la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012 et les autorités nationales compétentes pour mettre en œuvre les articles 7, 9, 11 et 17.

¹⁵³ CZ, DE, EE, EL, FR, LT et LU.

¹⁵⁴ AT, BE, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, HR, HU, IE, LV, NL, PT, RO, SK ET UK.

ANNEXE 2. ASPECTS PROCEDURAUX

- (1) L'évaluation a été menée par la Direction générale Migration et Affaires Intérieures (ci-après DG HOME) de la Commission européenne. Elle fait l'objet de deux circuits décisionnels parallèles, l'un consacré au Document de travail des services¹⁵⁵ et l'autre au Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement.¹⁵⁶
- (2) Le Comité de pilotage interservices de l'évaluation s'appuie sur les participants au Groupe interservices Armes à feu de la Commission, qui regroupe des représentants des différents services concernés: DG DEVCO, DG GROW, DG HOME, DG NEAR, DG TAXUD, DG TRADE, SJ, SG, SEAE. Ce Comité se réunit pour la première fois le 19 janvier 2016.
- (3) L'évaluation s'appuie sur les conclusions de l'étude menée pour la Commission par un prestataire externe (Ernst&Young, en partenariat avec les organismes RAND Europe et le SIPRI).¹⁵⁷
- (4) Elle tient également compte des discussions menées depuis 2012 au sein du Groupe de coordination pour les armes à feu.¹⁵⁸
- (5) La réunion de lancement de l'étude d'évaluation avec le prestataire externe eu lieu le 20 janvier 2017. Une deuxième réunion sur le rapport initial couvrant la méthodologie et les sources se tint le 9 février 2016.
- (6) La consultation publique fut menée du 15 février au 31 mai 2017, sur un site public, traduit dans toutes les langues.
- (7) Le prestataire rendit un rapport intermédiaire le 2 juin 2017, comprenant les fiches pays et le résultat des recherches (enquêtes, recherches documentaires). Ce rapport fut

¹⁵⁵ 2017/HOME/001 - HOME - Evaluation of the Regulation on export, import and transit licensing or authorisation systems of firearms.

¹⁵⁶ 2017/HOME/1478 - HOME - Commission Report on the Evaluation of the Regulation 258/2012 of 14 March 2012.

¹⁵⁷ Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017.

¹⁵⁸

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2990&NewSearch=1&NewSearch=1>.

communiqué aux représentants des Etats membres, et discuté lors de la réunion du Groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu le 23 juin 2017.

- (8) Sur cette base, le prestataire communiqua le 5 août 2017 son projet de rapport définitif, pour commentaire. La Commission fit parvenir ce projet aux représentants des Etats membres le 10 août 2017 (neuf Etats membres (CY, CZ, DE, DK, ES, FR, LV, PT, SI) ont fait part de leurs observations ou de leur accord sur celui-ci). Une réunion avec le prestataire se tint le 31 août 2017 pour lui faire part des premiers commentaires.
- (9) Le Comité de pilotage se réunit à nouveau le 7 septembre 2017. Le Comité discuta également d'un avant-projet de Document de travail des services et d'un avant-projet de Rapport de la Commission.
- (10) Le prestataire rendit son rapport définitif le 15 septembre.
- (11) Le même jour était lancée la Consultation interservices sur le projet de Document de travail des services et de Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen.

ANNEXE 3. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

1. INTRODUCTION

- (1) Afin de s'assurer que l'intérêt public général de l'Union — par opposition aux intérêts particuliers d'un nombre restreint de groupes de parties prenantes — est bien pris en compte dans l'évaluation du règlement, la Commission s'estime tenue de mener des consultations des parties prenantes, et souhaite consulter le plus largement possible.
- (2) L'objectif de la consultation des parties prenantes est donc de fournir un niveau élevé de qualité et d'évaluation crédibles permettant aux parties intéressées de fournir un retour d'informations et contribuer à des suggestions. Cela permet aussi de garantir la transparence et la responsabilité.
- (3) Au-delà des fonctionnaires de l'UE et les autorités nationales, il importe que les parties prenantes consultées incluent des représentants du secteur: fabricants, courtiers/intermédiaires, exportateurs, utilisateurs (chasseurs ou tireurs sportifs, notamment) et d'autres représentants des parties intéressées affectés par le règlement. L'opinion publique doit également être consultée.
- (4) A cette fin, il était essentiel d'identifier les groupes de parties prenantes concernées et d'adapter les canaux de transmission afin de garantir une collecte optimale des contributions. Il était important de cibler spécifiquement les groupes qui courent le risque d'être exclus, et également de déterminer les besoins permettant consulter les parties prenantes possédant des connaissances approfondies sur un thème spécifique. Un équilibre entre les acteurs ainsi qu'un équilibre géographique devait être garanti.

2. CONSULTATIONS CIBLEES DES ACTEURS DU SECTEUR

2.1. ETATS MEMBRES

- (5) Les autorités des États membres chargées de la mise en œuvre du règlement avaient déjà été consultées en 2014 par le biais de questionnaires envoyés au Groupe de coordination pour les armes à feu instauré par le règlement (UE) 258/2012. Le questionnaire interrogeait les Etats membres sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des diverses dispositions du règlement. 20 Etats membres avaient contribué.
- (6) Les Etats membres ont également été consultés dans le cadre de l'étude d'évaluation externe (ci-dessous). Les résultats préliminaires de l'étude (en particulier les fiches pays) ont fait l'objet d'un débat lors de la réunion du Groupe de coordination du 23 juin 2017; et le projet de rapport définitif a été diffusé aux différents Etats membres

le 10 août 2017. Neuf Etats membres (CY, CZ, DE, DK, ES, FR, LV, PT, SI) ont fait part de leurs observations ou de leur accord sur celui-ci.

2.2. CONSULTATIONS DANS LE CADRE DE L'ETUDE D'EVALUATION EXTERNALISEE

- (7) L'enquête ciblée et les interviews ont été effectués par le prestataire externe sur la base de questionnaires préalablement validés par les services de la Commission (avec l'implication du comité de pilotage). Le contractant externe a fourni un outil en ligne permettant d'effectuer l'enquête, basée sur les questions d'évaluation.
- (8) Pour les interviews, un échantillon du groupe de bénéficiaires visés a été consulté au préalable afin d'affiner le questionnaire.
- (9) La liste des acteurs à consulter, préparée par le prestataire, a été également diffusée au sein des services de la Commission, et auprès des experts des Etats membres, afin d'en garantir l'exhaustivité.

Parties prenantes ayant répondu à l'enquête

Catégorie	Etats membres	Institution
Autorité compétente	AT	Federal Ministry of Science, Research and Economy
Autorité compétente	BE	Région Wallonne Walloon Region - Directorate-General for Economic Affairs, Employment and Research - Licensing Unit
Autorité compétente	BE	Service public régional de Bruxelles - Direction des Relations extérieures, Cellule licences
Autorité compétente	BE	Flemish Department of Foreign Affairs - Strategic Goods Control Unit
Autorité compétente	BG	Ministry of Interior -Directorate Public Order - Control of Hazardous Materials Unit
Autorité compétente	CY	Ministry of Energy, Commerce, Industry and Tourism - Imports/ Exports Licensing Section- Trade Service
Autorité compétente	CY	Ministry of Finance- Department of Customs and Excise
Autorité compétente	CZ	Ministry of Industry and Trade – Licencing office
Autorité compétente	DK	Ministry of Justice with contributions from the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Taxation
Autorité compétente	EE	Ministry of Interior
Autorité compétente	EL	Ministry of Citizens Protection and Public Order - Directorate of State Security
Autorité compétente	ES	Ministerio de Economía, Industria y Competitividad
Autorité compétente	FI	National Police Board of Finland-Firearms Administration
Autorité compétente	FR	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) - Bureau E2 – Prohibitions et protection du consommateur
Autorité compétente	HR	Ministry of Economy - Directorate for Trade and Internal

		Market
Autorité compétente	HU	Hungarian Trade Licencing Office - Authority of Defence Industry and Export controls - Defence Industry & Coventional Arms Trade Control Department
Autorité compétente	IE	Department of Jobs, Enterprise and Innovation - Licensing Unit
Autorité compétente	IT	Ministry of Interior - Department for Public Security – Office for police administrative and social affairs
Autorité compétente	LT	Ministry of Interior Police department, Public Police Board - Public Police Board Licence division
Autorité compétente	LU	Ministère de la Justice - Direction des affaires pénales - Service des Armes prohibées
Autorité compétente	LV	State Revenue Service - National Customs Board - Customs permit control division - Restrictions and prohibitions control unit
Autorité compétente	LV	Ministry of Foreign Affairs - Commissioner of Police
Autorité compétente	NL	Ministry of Security and Justice - Directorate General for the Administration of Justice and Law Enforcement
Autorité compétente	NL	Belastingdienst/Douane Groningen/Centrale Dienst
Autorité compétente	PL	Unit for Qualified Trading - Department for Permits and Licences - Ministry of Interior and Administration
Autorité compétente	PL	Trade Department of Strategic Goods - Department of Customs - Ministry of Finance
Autorité compétente	PT	Police Security Public /Department of Weapons and Explosives
Autorité compétente	PT	Tax and Customs Administration - Customs Regulatory Services Directorate
Autorité compétente	RO	Ministry of Home Affairs - General inspectorate of the Romanian police
Autorité compétente	SV	Swedish Inspectorate of Strategic Products (ISP) ¹⁵⁹
Autorité compétente	SK	Ministry of Economy of the Slovak Republic-Department of Trade Measures
Autorité compétente	SK	Financial Administration Criminal Office
Autorité compétente	SI	Ministry of the Interior - European Affairs and International Cooperation Service
Autorité compétente	SI	Customs Administration of the Republic of Slovenia
Autorité compétente	UK	Export Control Joint Unit (Policy Unit) -Department for International Trade (DIT)
Autorité compétente	UK	Import Licensing Branch – Deparment for International Trade (DIT)
Usagers	DE	Forum Waffenrecht e. V.
Usagers	DE	German Shooting Sport Federation (Deutscher Sch)
Usagers	DE	National German Hunters Association (Deutsche Jagdschutz-Verband e.V. - DJV)
Usagers	DE	Firearms United/German Rifle association
Usagers	DK	Danish Hunters' Association
Usagers	EL	Hellenic Hunters Confederation
Usagers	FI	Finnish Hunters Association
Usagers	FI	The Arms Historic Society of Finland (SAHS)

¹⁵⁹ Two separate contributions.

Usagers	FR	Union Française des Amateurs d'Armes (UFA)
Usagers	IT	Associazione Utilizzatori delle Armi (AUDA)
Usagers	MT	Federation for Hunting & Conservation Malta (FKNK)
Usagers	SV	Nordic Hunters' Alliance
Usagers	SV	Swedish Pistol Shooting Association (SPSF)
Usagers	SV	Swedish Hunters Association
Usagers	UK	British Association for Shooting and Conservation (BASC)
Usagers	INT	European Federation of Associations for Hunting and Conservation (FACE)
Usagers	INT	International Shooting Sport Federation (ISSF)
Producteurs ou exportateurs	BE	New Lachaussée
Producteurs ou exportateurs	DE	VDB Verband Deutscher Büchsenmacher und Waffenfachhändler e.V.
Producteurs ou exportateurs	DE	Verband der Hersteller von Jagd-, Sportwaffen und Munition (JSM)
Producteurs ou exportateurs	ES	AA Asociacion Armera
Producteurs ou exportateurs	ES	Asociacion Empresarial para la Caza y Tiro (ASECATI)
Producteurs ou exportateurs	ES	Beretta Benelli Iberica, S.A.
Producteurs ou exportateurs	ES	Grulla Armas
Producteurs ou exportateurs	ES	Maxam Outdoors
Producteurs ou exportateurs	FR	Nobel Sport S.A.
Producteurs ou exportateurs	IT	Beretta
Producteurs ou exportateurs	IT	Bruni
Producteurs ou exportateurs	IT	Caesar Guerini Srl
Producteurs ou exportateurs	IT	Cheddite S.R.L.

Producteurs ou exportateurs	IT	Fabarm S.P.A.
Producteurs ou exportateurs	IT	Pedersoli/Consorzio Armaioli Italiani (CONARMI)
Producteurs ou exportateurs	IT	World Forum on Shooting Activities (WFSA)/ Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni Sportive e Civili
Producteurs ou exportateurs	IT	Chiappa Firearms S.R.L.
Producteurs ou exportateurs	NL	Dutch Association of Weapon Dealers (NVW Nederlandse Vereniging voor de Wapenhandel)
Producteurs ou exportateurs	UK	The Gun Trade Association Lt.
Producteurs ou exportateurs	INT	The European Association of the Civil Commerce of Weapons - AECAC

Parties prenantes ayant fait l'objet d'entretiens

Catégorie	Etats membres	Institution
Fonctionnaires européens	EU	European External Action Service
Fonctionnaires européens	EU	DG GROW
Fonctionnaires européens	EU	DG TAXUD
Autorité compétente	AT	Federal Ministry of Science, Research and Economy/Export Control Authority
Autorité compétente	BE	Flanders - Flemish Department of Foreign Affairs, Strategic Goods Control Unit
Autorité compétente	CZ	Ministry of Industry and Trade
Autorité compétente	DE	Federal Office for Economic Affairs and Export Control ¹⁶⁰
Autorité compétente	DE	Criminal Customs Authority
Autorité compétente	DK	Ministry of Justice
Autorité compétente	FR	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, contrôle des armements et de l'OSCE
Autorité compétente	HU	Government Office of the Capital City Budapest
Autorité compétente	IT	Ministry of Interior – Department for Public Security – Office for police administrative and social affairs
Autorité compétente	IT	State Police – Questura di Brescia
Autorité compétente	LU	Ministry of Justice
Autorité compétente	NL	Ministry of Security and Justice
Autorité compétente	NL	Customs Authority
Autorité compétente	PL	Ministry of Interior
Autorité compétente	SE	Swedish Inspectorate of Strategic Products (ISP)

¹⁶⁰ Two separate contributions.

Catégorie	Etats membres	Institution
Autorité compétente	UK	Department for International Trade ¹⁶¹
Usagers	DE	Firearms United and Triebel GbmH
Usagers	FR	Fédération Française de Tir
Usagers	SE	Swedish Sport Shooters
Usagers	SE	Swedish Hunting Association
Usagers	INT	FACE
Producteurs ou exportateurs	ES	MAXAM
Producteurs ou exportateurs	FR	French Association of Arms dealers
Producteurs ou exportateurs	IT	Associazione Nazionale Produttori Armi e Munizioni Sportive e Civili/ World Forum on Shooting Activities ¹⁶²
Producteurs ou exportateurs	IT	COMPANY BRUNI SRL
Producteurs ou exportateurs	IT	Fratelli Tanfoglio
Producteurs ou exportateurs	IT	Fabbrica d'armi Pietro Beretta
Producteurs ou exportateurs	IT	Consorzio Armaioli Italiani/Fabbrica d'armi Pedersoli
Producteurs ou exportateurs	IT	Air Sea Service srl
Producteurs ou exportateurs	UK	The Gun Trade Association Ltd.
Producteurs ou exportateurs	INT	The European Association of the Civil Commerce of Weapons - AECAC
Experts	EU	Europol
Experts	INT	Interpol
Experts	INT	Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
Experts	INT	Flemish Peace Research Institute
Experts	INT	Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (NISAT)
Experts	INT	Small Arms Survey ¹⁶³
Experts	INT	South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC)
Experts	INT	Transcrime
Experts	INT	Conflict Armament Research
Experts	USA	Department of Justice-ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives)

3. CONSULTATION PUBLIQUE

3.1. INTRODUCTION

¹⁶¹ Two separate contributions.

¹⁶² Two separate contributions.

¹⁶³ Two separate contributions.

- (10) La Commission a lancé la consultation publique dans le but de donner aux citoyens de l'Union et à toutes les parties prenantes concernées la possibilité d'exprimer leur point de vue sur la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012. La consultation a été lancée le 1^{er} mars 2017 et a duré 12 semaines.
- (11) Afin de permettre une meilleure analyse des réponses, les questions ont été associées à l'un des cinq critères d'évaluation.
- (12) La présente annexe comprend l'analyse de toutes les questions ayant au moins 30 % des réponses. Les questions avec plus de 70 % de réponses "n/a" ou "je ne sais pas" n'ont pas été prises en compte. Les propositions indiquées sont calculées sur la base du nombre total de réponses autres que "n/a" ou "je ne sais pas". Toutefois, en raison du nombre limité de réponses, l'équipe d'évaluation a souvent préféré avoir recours à des valeurs absolues plutôt qu'aux pourcentages afin d'éviter une distorsion dans conclusions, et afin de limiter le risque de surestimation des conclusions.
- (13) En raison de la faible représentativité de l'échantillon, il s'est révélé impossible de classer les réponses sur la base de différents points de vue et de tirer des conclusions valables.

3.2. VUE D'ENSEMBLE DES REPONSES

3.2.1. PROFIL DES REPONSES REÇUES

- (14) Un total de huit répondants seulement ont participé, et ce en dépit de l'envoi de l'information sur la consultation publique à l'ensemble des acteurs concernés par le prestataire externe, et des relances adressées aux autorités compétentes des Etats membres afin qu'elles attirent l'attention de leurs contacts nationaux sur cette consultation. Six participants se sont exprimés dans le cadre de leur profession ou pour le compte d'une organisation et représentaient les "fabricants" (trois représentants) et les "courtiers/intermédiaires" (trois représentants).¹⁶⁴ Deux répondants ont participé en tant que particuliers, à titre personnel. L'un d'eux était un chasseur.
- (15) Les organisations et entreprises représentées ont leur siège en Allemagne (3), Lituanie (2) et Belgique (1). Les deux répondants participant à titre personnel sont issus d'Estonie et Allemagne.

3.2.2. REPONSES AUX QUESTIONS

¹⁶⁴ Les réponses d'un défendeur qui soit une «association» des détaillants/revendeurs ont été analysés avec les réponses de «courtier/représentants des intermédiaires».

Informations générales

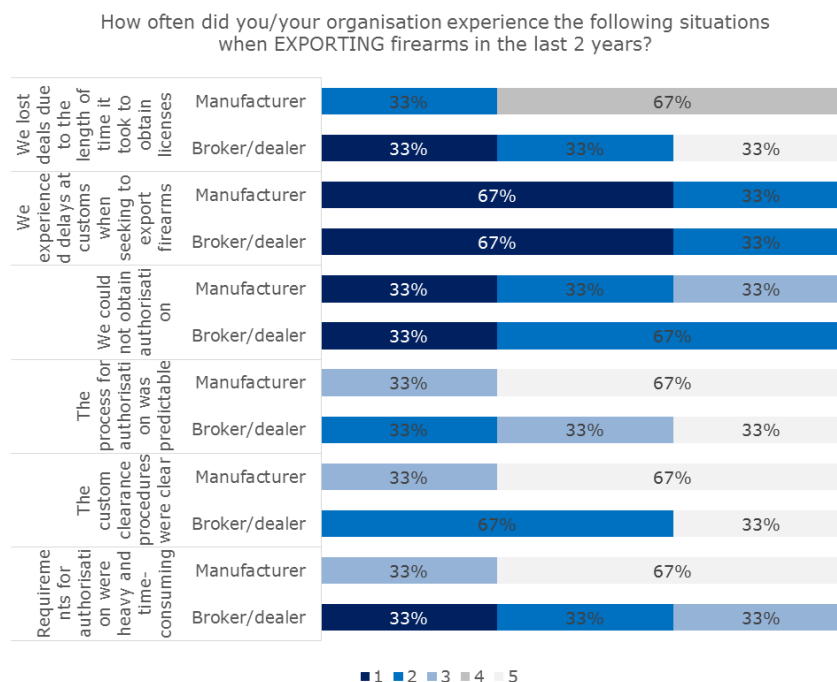
- (16) Alors que deux représentants de courtiers et deux fabricants ont indiqué disposer de suffisamment d'informations sur le règlement (UE) 258/2012, un représentant de chacune de ces catégories et les deux participant à titre personnel ont indiqué ne pas disposer d'informations suffisantes.
- (17) Il n'existe pas d'harmonisation quant aux autorités compétentes responsables de l'application du règlement (UE) 258/2012 au niveau national.
- (18) La plupart des pays de destination pour l'exportation d'armes à feu civiles en 2016 étaient les États-Unis, l'Afrique du Sud et l'Australie.¹⁶⁵ Les autres pays mentionnés sont les Émirats arabes unis, la Corée du Sud, l'Inde, le Mexique, la Lettonie, l'Estonie, l'Ukraine et la Russie.
- (19) La majorité des répondants (71 %; n = 5) ont déclaré avoir reçu les autorisations pour les demandes d'autorisation d'exportation d'armes à feu à usage civil en 2016, et personne n'a signalé de refus. Un représentant de courtiers/intermédiaires aurait reçu 60 autorisations en 2016, un représentant des fabricants 20 et un autre 1 000.
- (20) Un représentant des courtiers/intermédiaires estime que le règlement (UE) 258/2012 est généralement correctement appliqué, bien que son application ait causé au début une certaine charge. Il estime qu'à l'heure actuelle, il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles mesures législatives sur le commerce légal, qui fait déjà l'objet de contrôles stricts. La lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale devraient mettre l'accent sur les travaux de la police et le contrôle des frontières. Le niveau de sécurité prévu par le présent règlement et les autres normes européennes est considéré comme l'un des plus élevés au monde.

Efficacité

- (21) Le règlement (UE) 258/2012 n'a pas fortement contribué à améliorer les échanges extérieurs de l'Union européenne d'armes à feu civiles, pièces, éléments essentiels et munitions. Pour trois personnes interrogées, il n'a pas amélioré les échanges extérieurs de l'Union européenne et deux ont déclaré que le règlement n'a amélioré les échanges extérieurs de l'Union européenne que dans une mesure limitée.
- (22) Les fabricants et les courtiers/intermédiaires ne semblent pas avoir eu des préoccupations particulières lors de l'exportation d'armes à feu au cours des deux dernières années. Toutefois, comme indiqué dans le graphique ci-dessous, deux

¹⁶⁵ Deux représentants de fabricants.

fabricants auraient été soumis à des longs délais pour obtenir une licence et ont exprimé leurs préoccupations quant à la charge administrative liée aux exigences relatives aux autorisations.



- (23) Les répondants n'ont pas évoqué de difficulté particulière en ce qui concerne les procédures d'importation, et les procédures dédouanement sont jugées globalement claires.
- (24) Les avis sont mitigés en ce qui concerne le niveau perçu d'harmonisation des règles sur les procédures d'importation, d'exportation, de transit et de transbordement dans les États membres de l'UE. Un représentant de fabricants et un chasseur considèrent que les règles ne sont pas suffisamment harmonisées, tandis que trois représentants des courtiers/intermédiaires considèrent que les règles sont modérément ou largement harmonisées.
- (25) Dans l'ensemble, il existe un consensus sur la capacité des autorités à coopérer avec d'autres États membres pour contrôler la fabrication, le marquage, l'importation et l'exportation d'armes à feu, afin de veiller à ce que les exportateurs respectent toutes les procédures fixées par le règlement (UE) 258/2012, et identifier des armes à feu illicites et leurs composants provenant de pays tiers.

Pertinence

- (26) Il existe un consensus sur la pertinence du règlement par rapport à ses objectifs visant à garantir un fonctionnement efficace du commerce international des armes à feu civiles, et à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union européenne. Trois personnes

interrogées (sur cinq) ont indiqué que ces objectifs étaient "très importants" et deux "moyennement important".

- (27) Peu de répondants (1/2 en fonction de la question) ont fourni une évaluation de la pertinence du règlement en lien avec certains risques identifiés. Selon eux, le règlement est considéré comme adéquat pour répondre au risque de détournement lors de l'importation et l'exportation,¹⁶⁶ le risque de l'octroi d'une autorisation dans un État membre pour une demande refusée précédemment dans un autre,¹⁶⁷ ainsi que pour garantir une juste concurrence réglementaire entre les États membres.¹⁶⁸

Cohérence

- (28) Les répondants qui ont fait état de quelques cas d'application des procédures du règlement (UE) 258/2012, à des types d'armes qui sont exclues du champ d'application du règlement, à savoir les armes à feu neutralisées, des armes à feu fabriquées avant 1899, les armes à feu spécialement conçues à des fins militaires, des collectionneurs ou des musées, des armes automatiques, des transactions ou des transferts entre États, ou des armes destinées aux forces armées.
- (29) Le seul cas où des incohérences dans le régime applicable peut se poser a trait à la catégorie des arme semi-automatiques, pour lesquelles deux représentants de courtiers/intermédiaires ont parfois connu une situation dans laquelle les procédures dans du règlement (UE) 258/2012 ont été suivies et trois représentants de fabricants n'y ont jamais été confrontés.
- (30) Les avis sont partagés sur les situations dans lesquelles il est difficile de savoir si les armes à feu à exporter sont couvertes par les contrôles sur les exportations d'armes à feu à usage civil conformément au règlement (UE) 258/2012 ou par les contrôles à l'exportation d'équipements militaires couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil. Tous les représentants des courtiers/intermédiaires (n = 3) indiquent n'avoir jamais été dans une situation d'incertitude, tandis que deux représentants sur trois des fabricants ont signalé le contraire, en précisant qu'il n'y a pas de délimitation claire entre les champs d'application du règlement (UE) 258/2012 sur les armes à feu et de la position commune 2008/944/PESC du Conseil.

¹⁶⁶ Un représentant de courtiers/négociants.

¹⁶⁷ Un représentant de courtiers/négociants.

¹⁶⁸ Deux représentants de courtiers/négociants.

Efficacité

- (31) Quatre personnes interrogées ont indiqué qu'il existe des frais liés à la demande d'autorisation d'exportation par une personne ou une société.

ANNEXE 4. METHODES ET MODELES ANALYTIQUES UTILISES POUR L'EVALUATION

1. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION (HORS ETUDE DU MARCHE)

- (1) L'évaluation repose sur les conclusions et données issues de l'étude externalisée.¹⁶⁹ Par conséquent, la méthodologie de l'évaluation recoupe très largement celle de l'étude. Les services de la Commission ont étroitement travaillé avec le prestataire externe, notamment dans l'élaboration des questionnaires et les échanges avec les autorités compétentes nationales. De même, le prestataire externe a intégré dans son évaluation les démarches menées par la Commission, qu'il s'agisse des échanges et questionnaires dans le cadre du Groupe de coordination sur les armes à feu ou de la consultation publique menée publiée sur le site de la Commission.
- (2) L'étude se fonde sur des recherches documentaires et sur le terrain. La recherche documentaire s'est principalement appuyée sur des documents disponibles au niveau national, y compris des textes législatifs ou réglementaires et des procédures administratives, mettant en œuvre le règlement (UE) 258/2012.
- (3) La recherche de terrain visait à la fois à recueillir les données pertinentes et des contributions des parties prenantes, et à valider les informations ressortant de la recherche documentaire. Elle s'est appuyée sur une enquête en ligne, des entretiens avec les parties prenantes concernées, et sur une consultation publique ouverte. En plus de ce qui avait été initialement prévu, l'équipe d'évaluation a participé à une réunion avec le Groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu et a lancé une brève enquête supplémentaire pour les autorités nationales compétentes afin d'approfondir certains points essentiels.

1.1. ENQUETE

- (4) L'enquête avait pour but de recueillir des informations précises et complètes sur les procédures et les règles appliquées au niveau national pour assurer la conformité avec les exigences définies dans le règlement (UE) 258/2012.
- (5) L'enquête ciblait les autorités nationales compétentes des 28 Etats membres, des représentants des producteurs/exportateurs et utilisateurs d'armes à feu.
- (6) L'équipe d'évaluation de la Commission a fourni une liste de contacts des autorités compétentes nationales chargées de la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012 et

¹⁶⁹ Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017.

de contacts utiles au sein du groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu, qui est chargé d'examiner toute question relative à l'application du règlement (UE) 258/2012. À partir de ces contacts, l'équipe d'évaluation a progressivement élargi la liste en couvrant des contacts supplémentaires proposées par les parties prenantes. Les contacts liés à des producteurs/exportateurs et utilisateurs d'armes à feu ont été identifiés sur la base d'une recherche documentaire, des connaissances des membres de l'équipe et des relations établies au cours de projets antérieurs.

- (7) Le questionnaire a été adapté aux différentes parties prenantes et testé avec un représentant de chaque catégorie. La personnalisation des enquêtes encore facilité la triangulation des données et des informations en vue d'assurer autant que possible la transparence et la fiabilité de l'étude. Le questionnaire était composé de 90 questions (environ 85 utilisateurs d'armes à feu, 77 pour l'industrie et 125 pour les autorités nationales compétentes), dont la plupart étaient complétées de la possibilité de fournir des commentaires et des explications complémentaires.
- (8) L'enquête incluait à la fois des questions fermées et de questions ouvertes. L'analyse s'est principalement concentré sur les apports qualitatifs de questions fermées et les réponses aux questions ouvertes ont été utilisées pour illustrer davantage encore les résultats. Lorsque des contributions fournies étaient trop hétérogènes ou spécifiques, soit elles ont été intégrées dans le texte principal, le cas échéant, ou ils ont été retirés de l'analyse, comme dénués de pertinence et non représentatives.
- (9) L'enquête a été lancée le 13 mars 2017 via un outil en ligne et a duré jusqu'au 19 mai. Toutefois, l'équipe d'évaluation s'est également appuyée sur des contributions hors système, suite à la demande exprimée par les parties prenantes de disposer de plus de temps à répondre à l'enquête. Les dernières contributions à l'enquête ont été reçues le 14 juin.
- (10) En outre, un questionnaire succinct a été présenté aux représentants des autorités nationales compétentes en juin 2017 afin d'approfondir un certain nombre d'aspects importants qui méritaient un examen complémentaire. L'équipe d'évaluation a reçu huit réponses et notamment de: la Bulgarie, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Lituanie, le Portugal, l'Espagne et la Suède.
- (11) Quatre rappels ont été envoyés par l'équipe d'évaluation par publipostage ainsi que d'autres contacts par téléphone ou par courrier électronique. La Commission a également apporté son soutien à l'équipe d'évaluation dans le cadre du suivi de certains représentants des autorités nationales compétentes afin de garantir la pleine couverture

des États membres. Pourtant, pour certains États membres, les réponses des autorités nationales compétentes sont toujours manquantes.¹⁷⁰

taux de réponse

	Autorités nationales compétentes	Producteurs ou exportateurs	Les utilisateurs d'armes à feu
Objectif ¹⁷¹	93	139	60
Nombre de répondants	41	20	17
Taux de réponse	44,1 %	14,4 %	28,3 %

- (12) Les réponses collectées ont été intégrées dans des tableaux de mise en œuvre. Elle intègre l'analyse de toutes les questions ayant au moins 30 % des réponses. Les questions avec plus de 70 % de réponses "N/A" ou "je ne sais pas" n'ont pas été prises en compte. Les pourcentages sont indiqués sur la base du nombre total de parties prenantes qui ont fourni une réponse autre que "N/A" ou "je ne sais pas".

1.2. ENTRETIENS

- (13) 48 interviews ont été réalisées. Une liste des entités interrogées est disponible à l'annexe 3. Ces entretiens ont été répartis de la sorte:
- 4 entretiens de cadrage (entre le 1^{er} et le 13 février) avec des fonctionnaires de l'UE et d'un représentant des producteurs/exportateurs afin de recenser les principaux points d'attention pour l'évaluation et veiller à une bonne compréhension des principaux enjeux de la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012;
 - 33 pour les études de cas entre avril et juillet avec des représentants des autorités compétentes nationales, des producteurs/exportateurs et des utilisateurs, afin de collecter des informations supplémentaires et des commentaires de la part des différentes catégories d'acteurs concernés par la mise en œuvre de dispositions spécifiques du règlement (UE) 258/2012.
 - 11 entretiens généraux entre juin et juillet avec 9 experts en armes à feu appartenant à des institutions internationales, des gouvernements de pays tiers, des instituts de recherche et des groupes de réflexion axés sur des questions liées aux armes à feu (afin d'examiner les tendances et les caractéristiques principales de la lutte contre le trafic d'armes à feu à usage civil entre l'UE et les pays tiers ainsi que les bonnes pratiques mises en œuvre en dehors de l'Europe pour garantir le contrôle des armes à feu exportées ou importées), ainsi que deux représentants d'associations européennes de

¹⁷⁰ DE, MT. Pour l'Allemagne, l'enquête a été remplacée par un entretien en face à face sur les armes à feu le 23 juin 2017 à la suite de la réunion du groupe de coordination à Bruxelles.

¹⁷¹ L'objectif correspond au nombre de personnes ayant reçu l'invitation à participer à l'enquête. Pour accroître le taux de réponse, une invitation a été envoyée à tous les membres du Groupe de coordination sur les exportations d'armes à feu, dont les réponses sont incluses dans le nombre des répondants à l'enquête.

producteurs/exportateurs (afin d'étudier de plus près les goulets d'étranglement dans la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012 et de récupérer les informations quantitatives plus détaillées liées aux coûts engendrés et à l'impact sur les exportations).

1.3. ÉTUDES DE CAS

- (14) L'objectif des études de cas était d'analyser en profondeur les questions clés liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012, par la collecte d'informations par le biais d'entretiens avec les principaux acteurs concernés (voir point ci-dessus sur des entretiens), l'analyse des documents pertinents et l'intégration des informations collectées par d'autres outils utilisés dans la présente évaluation. Les informations recueillies dans les études de cas ont été intégrées dans l'évaluation globale de l'étude.
- (15) L'équipe d'évaluation a procédé à cinq études de cas sur les domaines suivants:
- Procédures d'importation et/ou d'exportation;
 - Procédures simplifiées;
 - Echange d'informations;
 - Catégories d'armes / classification
 - Transport et le transit.
- (16) Les études de cas ont couvert dix États membres, à savoir: l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Ces pays ont été sélectionnés compte tenu de leur importance dans les exportations, les importations, les principaux ports ou aéroports de manutention du fret, et dans la production d'armes dans l'Union.

1.4. CONSULTATION PUBLIQUE

- (17) Le 1^{er} mars, la Commission a lancé une consultation publique ouverte à toutes les personnes intéressées, afin de recueillir des informations sur la mise en œuvre du règlement (UE) 258/2012. Elle a duré 12 semaines (jusqu'au 24 mai).
- (18) L'équipe d'évaluation a aidé la Commission dans l'élaboration du questionnaire, composé de 22 questions, généralement fermées, avec quelques questions ouvertes permettant de fournir des explications et des commentaires généraux.
- (19) Au 9 juin 2017, seules huit réponses avaient été reçues par les répondants représentant les courtiers/intermédiaires, fabricants et autres catégories d'acteurs (voir annexe 3 pour plus de détails). Les informations ont été analysées dans le cadre du rapport, mais les réponses n'apportaient pas de valeur ajoutée en raison de leur faible qualité et de leur faible représentativité statistique.

1.5. GROUPE DE COORDINATION POUR LES EXPORTATIONS D'ARMES A FEU

- (20) Les conclusions des réunions du Groupe de coordination pour les exportations d'armes à feu ont été intégrées dans l'évaluation.
- (21) Le Groupe a été directement impliqué dans l'étude externalisée: les conclusions provisoires du prestataire externe ont été présentées lors de la réunion du 23 juin, et a permis à l'équipe d'évaluation de recueillir des informations complémentaires sur la mise en œuvre du règlement dans les États membres pour certaines des dispositions les plus controversées, et de valider certaines informations déjà collectées et incluses dans le rapport intermédiaire.

1.6. BREVE ENQUETE SUPPLEMENTAIRE DES AUTORITES NATIONALES COMPETENTES

- (22) En complément de l'enquête en ligne, une deuxième enquête plus courte a été élaborée. Elle s'adressait uniquement aux autorités compétentes nationales, et était composée de 11 questions fermées (pour la plupart). La brève enquête a été lancée le 16 juin et diffusée par la Commission en même temps que l'ordre du jour de la réunion du groupe de coordination des exportations sur les armes à feu du 23 juin.
- (23) Au mois de juillet, huit questionnaires remplis ont été renvoyés par les autorités nationales compétentes. Les contributions correspondantes ont été intégrées dans l'analyse globale de l'étude.

2. METHODOLOGIE DE L'ANALYSE DE MARCHE

- (24) L'analyse a porté sur ces aspects jugés pertinents afin d'avoir une vue d'ensemble du marché des armes à feu en vue d'un usage civil, de leurs pièces, parties essentielles et des munitions.
- (25) Diverses sources officielles ont été analysées afin de rechercher certains indicateurs spécifiques qui aident à décrire ces dimensions. Le détail de l'analyse menée se trouve dans le rapport définitif du prestataire externe.

2.1. TAILLE DU MARCHE

- (26) Pour évaluer la taille du marché, les données Prodcom d'Eurostat (Statistiques sur la production des produits manufacturés) ont été principalement utilisées. Cette base de données comprend des données auprès des instituts nationaux de statistique (INS) de réaliser des enquêtes sur les entreprises au niveau national.

- (27) Il contient une liste de 3900 produits qui sont classés selon la CPA¹⁷² et les codes NACE.¹⁷³ La CPA classe les produits selon leurs caractéristiques physiques, ou par la nature intrinsèque des services, et par activité. Les activités sont celles définies par la NACE (la structure de la CPA correspond, à tous les niveaux, à celle de la NACE).
- (28) La section de la base de données PRODCOM plus pertinentes pour l'étude est la NACE Rev. 2 C- Manufacturing, et les variables prises en considération dans cette analyse sont liées à la valeur et le volume de la production vendue.
- (29) En particulier, les variables suivantes ont été prises en considération:
- PROD_VALUE_EUR: valeur de la production vendue (en euros)
 - PROD_QNT: volume de production (en nombre de postes)
- (30) En outre, les catégories identifiées sont les suivantes:
- NACE Rev.2-25401230 — Revolvers et pistolets; (à l'exclusion des armes à usage militaire)
 - NACE Rev.2-25401250 — Fusils de chasse, fusils, carabines et fusils à chargement par la bouche (à l'exclusion des armes à usage militaire)
 - NACE Rev.2-25401270 — Armes à feu (charge explosive, à l'exclusion des armes à usage militaire)
 - NACE Rev.2-25401400 — Parties et accessoires de revolvers, pistolets, armes autres que de guerre et engins similaires (à l'exclusion des armes à usage militaire)
 - NACE Rev.2-25401300 — Cartouches et autres munitions (à l'exclusion des armes à usage militaire)
 - NACE Rev.2-20511130 — Poudres à charge explosive
 - NACE Rev.2-20511270 — Amorces et capsules fulminantes; allumeurs; détonateurs électriques;
- (31) Les chiffres relatifs à ces codes peuvent être considérés comme des estimations élevées par rapport au champ de l'étude, étant donné que les valeurs et les volumes de chaque code n'opèrent pas de distinction entre les catégories d'armes à feu, pièces et munitions destinés spécifiquement au marché civil.
- (32) Par exemple, le code 25401230 NACE Rev. 2 Revolvers et pistolets n'est pas en mesure d'indiquer si les armes à feu sont destinées aux services répressifs (police et des entités similaires) ou pour le marché civil. En l'espèce, il apparaît nécessaire de "corriger" les chiffres à l'aide d'un facteur d'actualisation, de façon à avoir une perception plus aiguë des intérêts de l'ensemble du secteur.

¹⁷² Classification statistique des produits par activité de la Communauté économique européenne.

¹⁷³ Nomenclature des activités économiques dans l'Union européenne.

- (33) Pour ces raisons, l'équipe d'évaluation a effectué un ajustement de ces chiffres selon des techniques d'estimation basée sur la triangulation de plusieurs sources.
- (34) En ce qui concerne les techniques d'estimation, l'équipe d'évaluation a utilisé des données disponibles de *Small Arms Survey*¹⁷⁴ et les rapports de l'Agence européenne de défense¹⁷⁵ en vue de calculer le nombre d'armes à feu détenues par des civils ainsi que par les forces militaires et des services répressifs.
- (35) Le prestataire a ensuite tenté de déduire la part d'armes produites à usage civil. Ainsi, la proportion d'armes à feu détenues par les services répressifs est d'environ 3,5 % du nombre total d'armes à feu (dans les 28 Etats membres) et de 27% pour certaines catégories de munitions.

2.2. STRUCTURE DU MARCHÉ, DE L'EMPLOI ET DE L'INVESTISSEMENT

- (36) L'évaluation s'est fondée sur les données Eurostat des statistiques structurelles sur les entreprises (SSE), de l'Emploi et du chômage (EFT), et la base de données Amadeus produites par le Bureau Van Djik.
- (37) Malheureusement, les données provenant du SSE et d'Amadeus ne permettent pas de procéder à une analyse fine par produit (comme pour la CPA), mais uniquement par secteur. L'équipe d'évaluation a pris en considération est le secteur C254 — Fabrication d'armes et les munitions, qui inclut les armes à usage militaire.
- (38) Pour l'EFT, l'équipe d'évaluation s'est appuyé sur le secteur C25. Sur cette base, l'équipe d'évaluation a estimé le nombre total d'employés travaillant dans le secteur des armes à feu civiles, en se fondant sur la part estimée de la production à usage civil.

2.3. COMMERCE EXTERIEUR DE L'UE

- (39) Les données sur le commerce extérieur de l'évaluation ont été collectées et analysées par l'utilisation de deux bases de données:
- Statistiques d'Eurostat sur le commerce international des biens;
 - Base de données COMTRADE DE L'ONU.

¹⁷⁴ <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2007/en/Small-Arms-Survey-2007-Chapter-02-annexe-4-EN.pdf>, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-34.pdf, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-24.pdf

¹⁷⁵ <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>

- (40) Les deux bases de données offrent un large éventail de données classifiées de plusieurs manières, à savoir: Code du système harmonisé (SH), Classification type pour le commerce international (CTCI), et la classification par grandes catégories économiques (CGCE).
- (41) Selon les notes explicatives Eurostat, le code CTCI semble le plus adapté pour effectuer des comparaisons au niveau mondial.¹⁷⁶ Les catégories pertinentes sont les suivantes:
- Section 89114 — Revolvers et pistolets; (...);
 - Section 89122 — Cartouches pour fusils (...);
 - Section 89124 — autres cartouches et leurs parties (...);
 - Section 89131 — Armes à feu et engins similaires, (...);
 - Section 89191 — Parties et accessoires de revolvers ou pistolets (...);
 - Section 89195 — Autres parties de fusils et carabines du no 891.31 (...);
 - Section 89199 — Parties et accessoires (...);
 - Section 59311 — Poudres à charge explosive;
 - Section 59329 — Mèches de sûreté; Cordeaux détonants; amorces à percussion ou détonantes; allumeurs et détonateurs électriques.
- (42) Ces données ont permis la réalisation de comparaisons avec les pays tiers clés.
- (43) L'analyse est limitée par le fait que les codes CTCI utilisés pour estimer les chiffres des exportations et des importations ne font pas la distinction entre les armes à feu, pièces, éléments et munitions destinés spécifiquement au marché des armes à feu civiles et ceux destinés à des services répressifs.
- (44) La comparaison avec les pays tiers afin de replacer les tendances du commerce extérieur de l'Union européenne dans son contexte mondial a permis d'évaluer la compétitivité externe de l'industrie européenne d'armes à feu. L'étude s'est principalement appuyée sur la base de données COMTRADE des Nations unies. Ces données ont permis d'élaborer l'indice des avantages comparatifs révélés dit "de Balassa".¹⁷⁷

¹⁷⁶ International trade in goods (ext_go), Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure, p. 3.

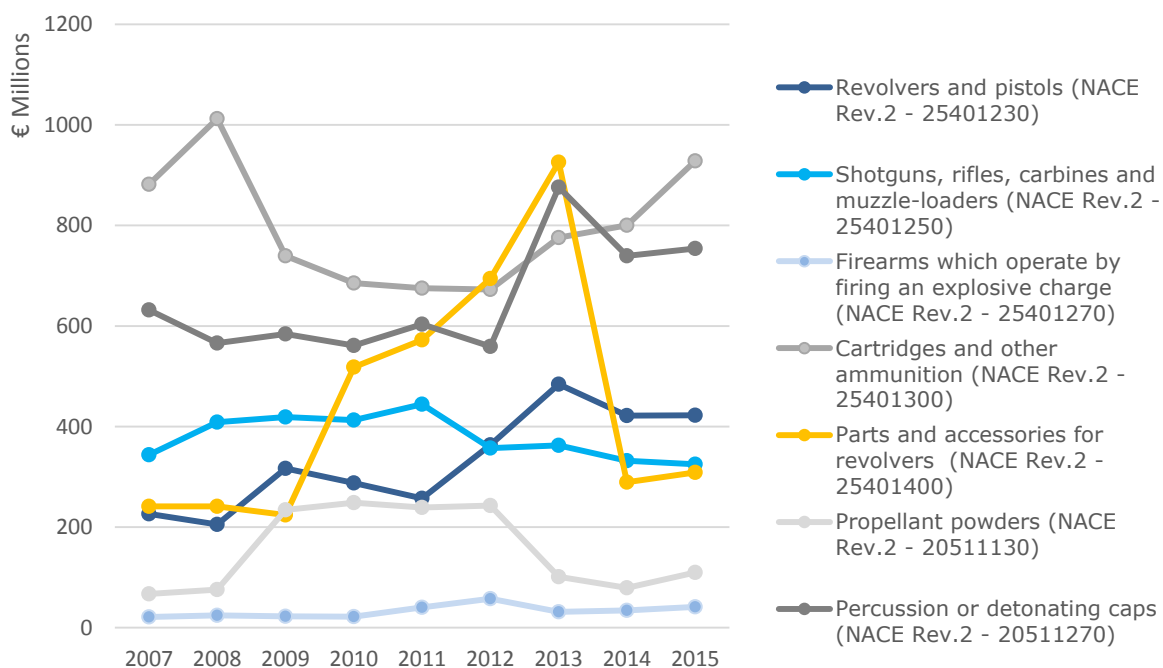
¹⁷⁷ L'indice Balassa est une mesure de la compétitivité. Il est défini de la manière suivante: (Eij/Eit)/(Enj/Ent), où: «E» est le flux d'exportation; «i» est le pays; «n» est un ensemble de pays; «j» est la marchandise concernée et «t» est un ensemble de produits. Un rapport supérieur à 1 indique qu'un pays donné possède un avantage comparatif dans la production d'un produit donné par rapport à des pays de référence. Pour de plus amples informations, le lecteur peut se référer à: Balassa, B., (1965), 'Trade Liberalisation and 'Revealed Comparative Advantage', Manchester School of Economic and Social Studies (1965), Vol. 33, pp. 99–123.

ANNEXE 5. ETAT DU MARCHE

1. Taille et structure du marché

- (1) Au cours de la période 2007-2015, la production vendue¹⁷⁸ d'armes à feu à usage civil, de leurs pièces, éléments et munitions a connu une croissance moyenne de 2,3 %, passant d'une valeur totale de 2,412 millions d'euros en 2007 à près de 2,888 millions d'euros en 2015, avec un pic de 3,556 millions d'euros en 2013 (année d'entrée en vigueur du règlement 258) et une baisse en 2014. Ce marché ne représentait que 0,04% de la production vendue totale de l'Union européenne.
- (2) L'essentiel est constitué de munitions (en moyenne 58% de la production vendue totale).

Graphique 1 — Production vendue annuelle par type de produit



Sources: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

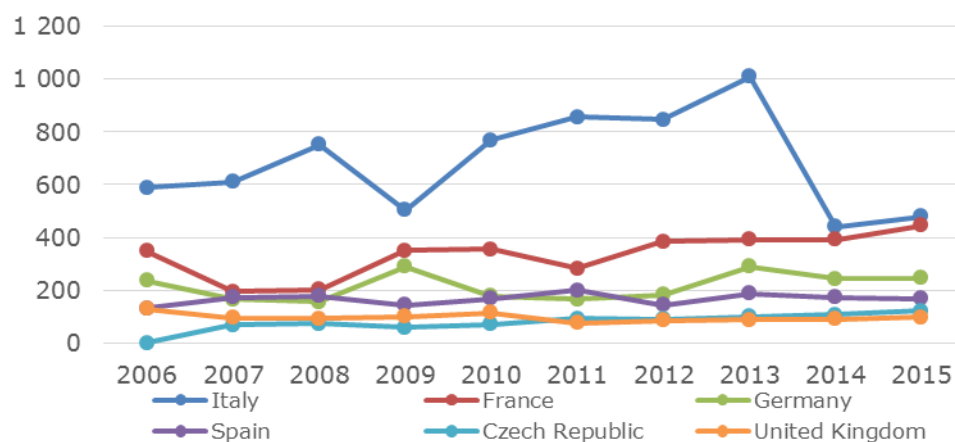
- (3) En 2015, six pays représentent ensemble plus de 54 % de la production vendue en valeur.¹⁷⁹ L'Italie et la France sont, de loin, les principaux producteurs, qui représentent respectivement 16,65 % et 15,3 % de la production de l'UE-28. Elles sont

¹⁷⁸ Selon Eurostat, la "production vendue" reflète la valeur et le volume de la production des entreprises du territoire de l'Etat membre concerné; elle inclut donc les biens produits et mis à la consommation dans l'Union européenne et les biens exportés, mais exclut les biens importés.

¹⁷⁹ Les données au niveau des États membres sont extrêmement fragmentaires.

suivies par l'Allemagne (8,6 %), l'Espagne (5,6 %), la République tchèque (4,2 %) et le Royaume-Uni (3,48 %).

Graphique 2 — Production vendue par États membres (2006-2015)



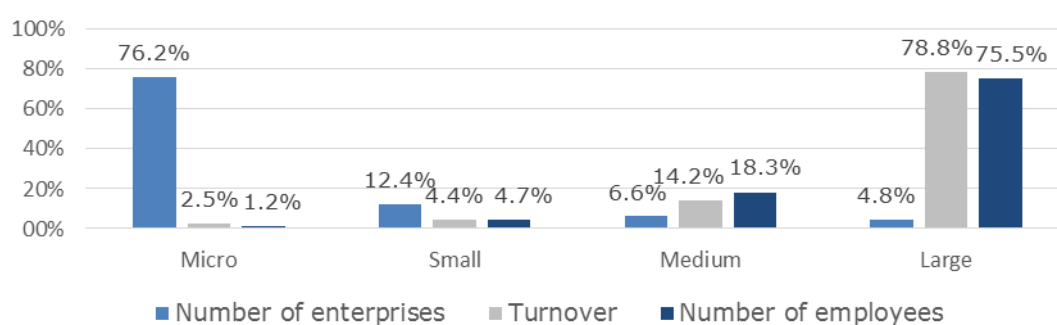
Sources: Eurostat PRODCOM

- (4) En 2014, 76,2% des entreprises actives dans le secteur de la fabrication d'armes et de munitions en Europe étaient des microentreprises.¹⁸⁰ Le secteur est très concentré, les grandes entreprises représentant 4,8 % du nombre total d'entreprises et 78,8 % du chiffre d'affaires total. Les microentreprises ne représentent que 2,5 % du chiffre d'affaires total. Environ 70 % des entreprises sont implantées dans six États membres, l'Allemagne et l'Italie en accueillant le nombre le plus élevé (20 % des producteurs d'armes sont implantés dans chacun de ces deux États membres). En 2014, l'ensemble du secteur des armes et des munitions employait 70 941 personnes à temps plein, dont 32 448 dans l'industrie des armes et des munitions à caractère civil.¹⁸¹

¹⁸⁰ Les données statistiques de la structure du marché ne permettent d'opérer une distinction entre les armes à feu civiles et militaires. Microentreprises: moins de 10 employés.

¹⁸¹ Estimation basée sur les données de l'Enquête sur les Forces de Travail et les données PRODCOM, réalisée dans l'Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017.

Graphique 3 — Répartition des entreprises du secteur, en employés et chiffre d'affaires (2014)

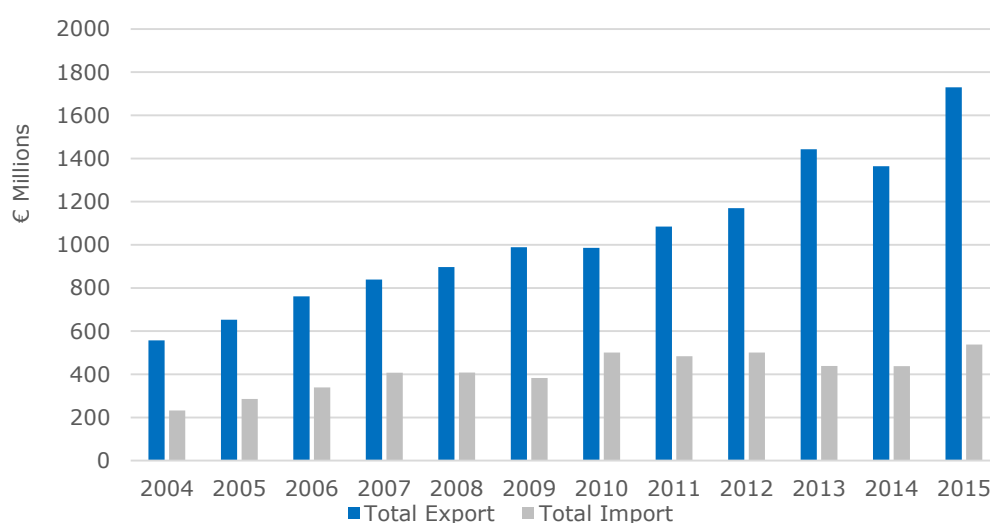


Sources: Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017

2. Commerce extérieur

- (5) L'Union européenne est exportatrice nette d'armes à feu, pour une valeur totale de 1 729 millions d'euros d'exportations et 538 millions d'euros d'importations en 2015. L'Amérique centrale et du nord constitue le principal marchés à l'exportation (46,2 % du total en 2016).

Graphique 4 — Evolution des échanges commerciaux avec le reste du monde

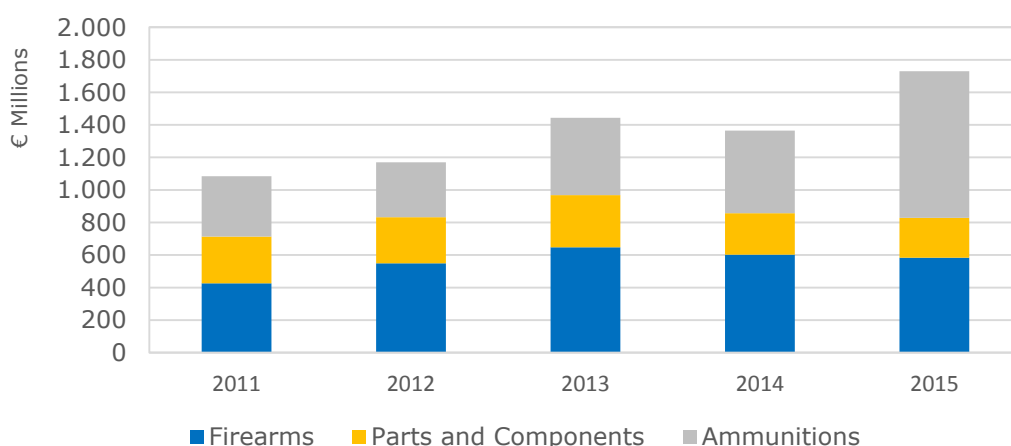


Sources: Base de données d'Eurostat sur le commerce international

- (6) Les exportations ont connu une croissance continue en valeur de 2003 à 2013. Un recul a été observé entre 2013 et 2014, à destination de toutes les régions concernées. Ce recul, concomitant à la baisse des importations, reflète un ralentissement global du commerce international d'armes à feu cette année-là. Portée en 2015 essentiellement par les munitions, la croissance des exportations résulte plus d'une forte demande internationale que d'un accroissement des parts de marché: au contraire, les parts de marché des exportations européennes d'armes à feu se sont dégradées entre 2006 et

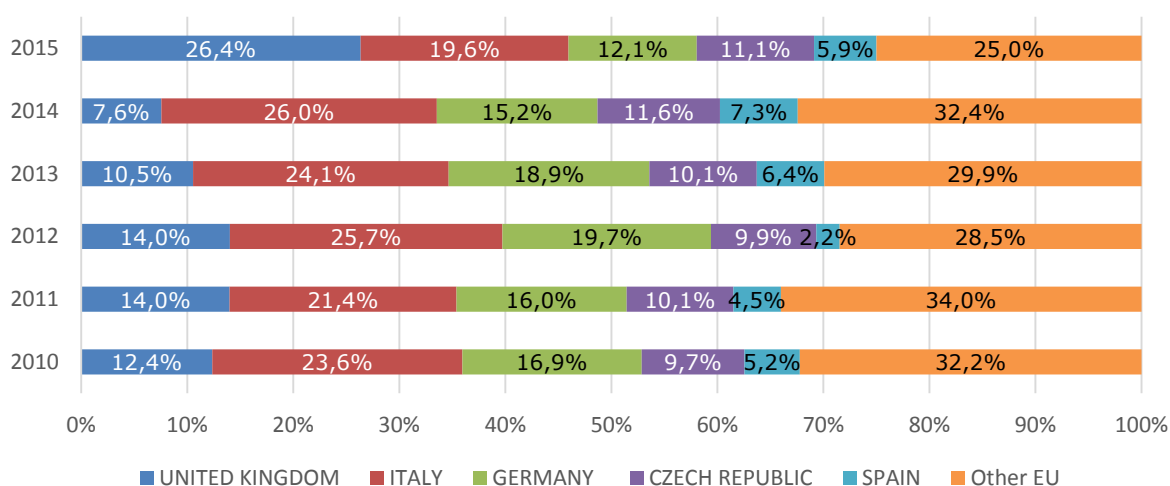
2015, passant de 43,1 % en 2006 à 36,3 % en 2015. L'étude d'évaluation¹⁸² indique que cette tendance résulte à la fois des difficultés rencontrées par l'économie européenne (faiblesse des investissements productifs, de l'accès au financement, prix de l'énergie) et de l'avantage concurrentiel accru d'autres pays exportateurs, tels que le Brésil et la Turquie, tirés par une politique volontariste en matière d'innovation, de concurrence ou de soutien aux exportations.

Graphique 5 — Valeur des exportations des armes à feu, des composants et des munitions



- (7) Les principaux Etats membres exportateurs sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Les chiffres du Royaume-Uni pour 2015 (26% des exportations, essentiellement des cartouches) constituent un cas spécifique car il ne produit que 4% des armes à feu à caractère civil dans l'Union européenne (ses exportations ont à nouveau diminué en 2016).

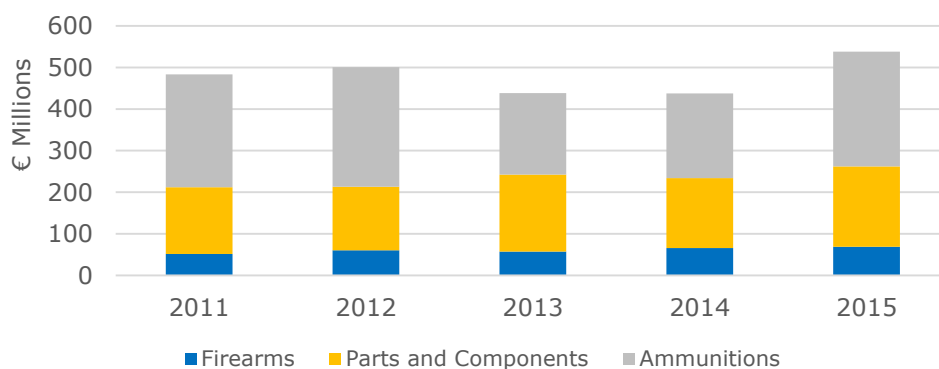
Graphique 6 — Part des exportations par État membre de 2010 à 2015



¹⁸² Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017, Annexe 4, section 4.3.1.

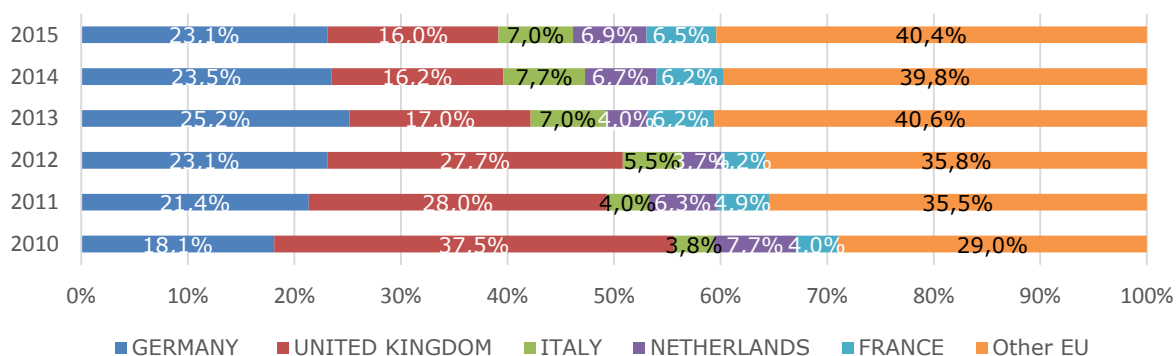
- (8) Quant aux importations, celles-ci sont essentiellement composées de munitions (et de parties d'armes). Les principaux Etats membres importateurs sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas et la France, qui représentent environ 60 % de la valeur totale des importations. Ces chiffres ont considérablement évolué au fil du temps, la République tchèque et la Belgique ayant fortement accru leur poids dans les importations aux dépens du Royaume-Uni. Dans tous les Etats membres, le principal pays d'origine des importations sont les Etats-Unis.¹⁸³

Graphique 7 — Valeur des importations des armes à feu, des composants et des munitions



Sources: Base de données d'Eurostat sur le commerce international

Graphique 8 — Part des importations par État membre de 2010 à 2015



Sources: Base de données d'Eurostat sur le commerce international

¹⁸³ 29% en Allemagne, 23% en Italie, 15% en France, 14% aux Pays-Bas, 9% au Royaume-Uni.

ANNEXE 6. APERÇU GENERAL DU BILAN COUTS-AVANTAGES IDENTIFIES LORS DE L'EVALUATION

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Mise en oeuvre harmonisée							
Mise en œuvre de l'article 10 du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu	Impact permanent en termes de sécurité Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010 ¹⁸⁵	++ Les citoyens bénéficient indirectement de la traçabilité accrue, qui prévient la diversion sur le marché noir.	Impact de long terme impossible à quantifier en l'absence de données harmonisées sur les saisies d'armes à feu	++ La sécurisation des opérations d'import/export affecte positivement le climat économique général et permet de fiabiliser le commerce légal.	Impact de long terme impossible à quantifier en l'absence de données harmonisées sur les saisies d'armes à feu	+++ Les données requises permettent d'évaluer les demandes, de vérifier l'origine légale des armes, et de garantir leur arrivée à destination. Le règlement n'a pas d'impact sur la traçabilité des armes lors des opérations de transit externe (sur le territoire douanier de l'Union	Pas de coût additionnel mentionné par les administrations consultées

¹⁸⁴ Ce tableau analytique s'appuie sur les résultats attendus du règlement (voir logique d'intervention section 2.4). Le bilan découle de l'analyse propre de la Commission. Il peut diverger du ressenti exprimé par les acteurs consultés (voir tableau page précédente).

¹⁸⁵ Commission Staff Working Document – Impact assessment accompanying document to the Proposal for a European Parliament and Council Regulation implementing Article 10 of the United Nations' Firearms Protocol and establishing export authorisation, import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition SEC(2010) 662 final, 31 mai 2010.

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
						européenne), celui-ci relevant de la réglementation douanière.	
Harmonisation des autorisations d'exportation (y compris délai maximum de réponse de 60 jours et durée validité de l'autorisation)	Impact économique permanent de nature essentiellement administrative. Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010 (impact positif attendu sur le commerce extérieur)	– L'harmonisation n'a en elle-même pas eu d'impact sur les usagers (exemptés d'autorisation). Les divergences persistantes (maintien de certaines autorisations d'exportation) accroissent les coûts pour les usagers.	Evaluation financière impossible	= L'harmonisation a égalisé une partie des conditions de concurrence pour les opérateurs économiques. L'introduction de procédures dans les Etats qui n'en n'avaient pas et l'absence d'harmonisation totale a accru les coûts. Le délai de 60 jours est encore jugé trop long, en particulier lorsque la période de validité de la licence d'importation du pays tiers est inférieure à six mois.	N/A	+++ Respect des obligations internationales de l'Union européenne résultant du Protocole sur les armes à feu Le traitement des demandes n'a pas eu un impact notable, les procédures existant déjà où étant avant 2012 couvertes par les règles applicables aux armes militaires conformément à l'étude d'impact qui signalait que la majorité des autorités consultées alors n'anticipaient pas d'impact budgétaires notables pour la mise en œuvre des dispositions du règlement.	Pas de donnée disponible
Traçabilité							

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Obtention préalable à l'exportation de l'autorisation d'importation et de l'autorisation de transit	Impact permanent de nature administrative Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010 (impact positif sur la sécurité, limité par l'option d'accord tacite)	= Les usagers ne sont pas affectés (outre la charge administrative) par les mesures qui permettent une traçabilité accrue, leurs exportations temporaires n'étant pas soumises à autorisation	Pas de donnée sur le nombre d'exportations temporaires	= L'obligation de s'assurer au préalable de l'accord des pays tiers de transit et d'obtenir l'autorisation d'importation était susceptible d'augmenter les coûts pour les opérateurs dans l'hypothèse d'un transit. Il s'est avéré que cet impact est resté négligeable compte tenu de ce qu'en tout état de cause ceux-ci auraient dû déposer des déclarations dans les pays tiers de transit ou d'importation.	Pas de donnée disponible	= La vérification de l'autorisation d'importation impose un coût administratif qui n'est pas considéré, toutefois, par les administrations consultées comme problématique. ¹⁸⁶	Pas de quantification par les administrations consultées
Confirmation de la réception des marchandises à l'importation	Impact permanent de nature administrative	= Les usagers ne sont pas concernés	N/A	= Les importateurs ne sont pas concernés	N/A	= L'obligation de confirmer la réception au pays tiers exportateur n'a pas suscité de difficulté particulière	Pas de quantification par les administrations consultées

¹⁸⁶ annexe 8.3.3, Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017 (seulement 7 réponses, impact moyen de 1 sur 5)

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Données nécessaires à l'autorisation	Impact permanent de nature administrative Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010	+ Pas de procédure d'autorisation	Pas de donnée sur le nombre d'exportations temporaires	– Coût le plus fréquemment mentionné par les opérateurs. Difficultés à apprécier l'utilisateur final souvent exigé par les administrations compétentes (obligation ne résultant pas du règlement)	Pas de donnée disponible	= Le traitement des demandes n'a pas eu un impact notable, les procédures existant déjà où étant avant 2012 couvertes pas les règles applicables aux armes militaires. La vérification de l'autorisation d'importation, impose un coût administratif qui ne paraît pas problématique. ¹⁸⁷ La procédure unique simplifie la tâche des administrations. Les contrôles douaniers n'ont pas été sujets à des coûts supplémentaires en raison du règlement.	Pas de quantification par les administrations consultées

¹⁸⁷ annexe 8.3.3, Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017 (seulement 5 réponses, impact moyen de 3 sur 5)

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Conservation des données	Impact permanent de nature administrative	N/A	N/A	N/A	N/A	= coût administratif qui ne paraît pas problématique. ¹⁸⁸	Pas de quantification par les administrations consultées
Procédure unique	Impact permanent de nature administrative Non couvert par l'étude d'impact (choix du législateur)	N/A	N/A	– Cette disposition crée une incertitude quant au régime d'exportation applicable, et des différences de traitement entre les Etats membres	N/A	+ La procédure unique simplifie la tâche des administrations	Pas de quantification par les administrations consultées
Procédures et contrôles douaniers	Impact permanent de nature administrative	N/A	N/A	– Les professionnels se plaignent de l'obligation de fournir des documents traduits.	Pas de donnée disponible	= Les contrôles douaniers n'ont pas été sujets à des coûts supplémentaires en raison du règlement.	Pas de quantification par les administrations consultées

¹⁸⁸ annexe 8.3.3, Etude d'évaluation sur la mise en œuvre du règlement 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017 (seulement 3 réponses, impact moyen de 3 sur 5)

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Sanctions	Impact permanent de nature administrative Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010	N/A	N/A	N/A	N/A	= Le régime des sanctions (et les poursuites) n'ont pas été sujets à des coûts spécifiques en raison du règlement.	Pas de quantification par les administrations consultées
Échanges d'informations	Impact permanent de nature administrative et en termes de sécurité	= Pas d'autorisation d'exportation pour les exportations provisoires des usagers concernés.	N/A	= L'échange d'informations entre autorités nationales n'affecte pas la durée des procédures.	N/A	– L'échange d'information se fait sur une base essentiellement volontaire; elle n'impose pas de charge administrative aux services concernés. Les faiblesses du dispositif affectent les objectifs de sécurité, en rendant difficile l'obtention d'informations exhaustives, l'analyse de risque, et une pratique harmonisée du traitement des demandes. L'obligation de non-objection au transit permet d'améliorer l'échange d'information avec les pays tiers.	Données imprécises sur le nombre de refus d'autorisations. 43% ont octroyé des autorisations pour des opérations refusées dans un autre EM

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Facilitation des échanges							
Procédures simplifiées	Impact économique permanent Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010 (impact positif attendu)	++ Selon l'enquête, les procédures simplifiées pour les usagers ont eu un effet globalement positif en dépit des problèmes persistants, qui résulteraient du non-respect de ses dispositions (comme la persistance de l'exigence d'autorisation d'exportation)	Pas de donnée sur le nombre d'exportations temporaires	= L'harmonisation des procédures ne s'est pas révélée suffisante pour limiter les effets de la diversité des procédures et des approches entre les Etats membres. Le règlement n'a pas permis d'empêcher la détérioration des parts de marché à l'exportation. Il n'a eu aucun impact sur les importations.	2011-2015: croissance globale des exportations: <ul style="list-style-type: none"> armes à feu: +8,1% munitions: +24,8% parties et composants: – 4% Part de l'UE dans les exportations d'armes à feu: <ul style="list-style-type: none"> 2006: 43,1% 2015: 36.3% Pas de donnée sur le nombre d'autorisations d'exportation accordées	= Les dispositions du règlement en matière d'importation (renvoi à d'autres dispositions) sont sans effet sur les administrations. En matière d'exportations, il a permis le maintien de nombreuses procédures nationales, et n'a donc pas affecté les administrations concernées	N/A

I. Aperçu général du bilan coûts-avantages identifié lors de l'évaluation ¹⁸⁴							
		Citoyens / usagers		Professionnels		Administrations compétentes	
		Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière	Dimension qualitative	Dimension quantitative /financière
Option d'accord tacite au transit dans les pays tiers	Impact permanent de nature administrative Mentionné dans l'Etude d'impact de 2010 (l'option limiterait toutefois l'impact positif attendu des mesures de traçabilité)	= Les usagers ne sont pas concernés	N/A	= Critiqué par les opérateurs, qui sont confrontés à des difficultés lorsque le pays tiers ne reconnaît pas l'accord tacite (cette difficulté ne résulte toutefois pas du règlement lui-même). Il permet d'alléger la procédure en accélérant l'octroi de l'autorisation d'exportation	N/A	= Pas d'impact notable relevé.	Pas de quantification par les administrations consultées