

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.5.2010
SEC(2010) 663 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

proposition de

RÈGLEMENT du PARLEMENT EUROPÉEN et du CONSEIL portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies 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

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

**{COM (2010) 273}
{SEC(2010) 662}**

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Dans le plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne figurait, parmi les actions requises¹, une proposition relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne², du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (ci-après dénommé le «protocole relatif aux armes à feu»)³, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Récemment, le programme de Stockholm «*Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*»⁴ a mentionné le trafic d'armes parmi les activités illégales qui continuent de menacer la sécurité intérieure de l'UE et a réaffirmé que l'Union devait continuer de promouvoir la ratification des conventions internationales (et de leurs protocoles), en particulier celles qui sont élaborées sous l'égide de l'ONU.

Dans sa communication du 18 juillet 2005 relative à des *mesures visant à assurer une plus grande sécurité en matière d'explosifs, de détonateurs, de matériel servant à fabriquer des bombes et d'armes à feu*⁵, la Commission a expliqué au public la nécessité d'appliquer l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu (ci-après l'«article 10») dans le cadre des travaux généraux de transposition⁶, dans le but ultime de conclure (ratifier) ledit protocole au nom de l'Union, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de la politique actuelle de la Commission dans le domaine des armes à feu. La proposition que la présente analyse d'impact accompagne permettrait d'achever ces travaux.

L'article 10 impose aux parties contractantes d'établir ou d'améliorer les procédures ou systèmes permettant d'exercer un contrôle efficace des exportations, des importations et du transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

La Commission a négocié et signé le protocole relatif aux armes à feu au nom de la Communauté européenne⁷ conformément aux articles 95 (marché intérieur) et 133 du traité CE⁸ (politique commerciale commune⁹), qui est une compétence exclusive de l'Union, de

¹ JO C 198 du 12.8.2005, point 4.2, *Ordre juridique international*, lettre (o), p. 20.

² En cas de renvoi historique à la «Communauté européenne», le lecteur doit garder à l'esprit que l'Union européenne s'est substituée et a succédé à la Communauté européenne à la date d'entrée en vigueur du «traité de Lisbonne» le 1^{er} décembre 2009 conformément à l'article 1^{er}, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JL C 115 du 9 mai 2008).

³ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr

⁴ Document 17024/09 du Conseil de l'Union européenne, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229 du 2 décembre 2009.

⁵ COM(2005) 329 final.

⁶ Travaux comprenant la mise à jour de la directive 91/477/CEE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes dans l'UE, telle que modifiée par la directive 2008/51/CE, traitant d'autres aspects du protocole relatif aux armes à feu dans la perspective du marché intérieur.

⁷ (Décision 2001/748/CE du Conseil du 16 octobre 2001, JO L 280 du 24 octobre 2001).

⁸ Désormais respectivement articles 114 et 207 du TFUE (JO C 115 du 9.5.2008).

⁹ En vertu de l'article 207 TFUE, la politique commerciale commune «est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux ..., l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ...».

laquelle relèvent les dispositions de l'article 10). La conclusion du protocole précité par l'Union est en instance, constitue un engagement international de l'UE et s'inscrit parfaitement dans la politique que celle-ci mène actuellement pour limiter la prolifération et la propagation des armes de petit calibre dans le monde.

Les articles 3 et 207 du TFUE fournissent le cadre de la proposition, qui ne devrait s'appliquer qu'aux armes à feu (à leurs pièces, éléments et munitions) en vue d'un usage civil (et non à des fins militaires).

1.2. Consultation et expertise

La consultation des parties prenantes a inclus des questionnaires, des invitations à des réunions adressées à tous les États membres de l'UE et à des acteurs intéressés du secteur privé (associations de fabricants, participants au commerce civil d'armes, chasseurs, collectionneurs, ONG, instituts de recherche, etc.), l'ouverture d'un compte de courrier électronique spécifique (JLS-FIREARMS@ec.europa.eu), une étude externe à l'appui de l'analyse d'impact¹⁰ et un groupe interservices de la Commission.

2. CONTEXTE POLITIQUE

2.1. Article 10

Le guide législatif pour l'application 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 rappelle que«[l]e protocole exige (disposition **impérative**) que les États parties établissent un système pour faire en sorte que les armes à feu ne soient pas exportées vers des pays ou transitent par des pays qui n'en ont pas autorisé le transfert; veillent à ce que le contenu des documents utilisés pour des opérations légales d'importation et d'exportation soit suffisant pour permettre d'établir l'infraction de trafic; et renforcent la transparence et la sécurité du système d'importation et d'exportation, améliorant ainsi la surveillance des transferts et permettant une meilleure application de la loi. L'article 10 permet également (disposition **facultative**) l'adoption de procédures simplifiées à des fins légales vérifiables telles que les activités récréatives, la réparation, l'exposition.

L'initiative législative de la Commission **ne** porterait **que** sur le commerce/les transferts vers **les pays tiers**, à l'exclusion du commerce/des transferts à l'intérieur de l'Union.

2.2. Définition des armes à feu

Le protocole relatif aux armes à feu ne fait pas la distinction entre les armes à feu en vue d'un usage civil et celles à des fins militaires. L'analyse d'impact ne concerne que les **armes à feu en vue d'un usage civil**. Aussi l'analyse d'impact renvoie-t-elle aux codes correspondants de la nomenclature combinée et aux catégories B, C et D qui figurent à l'annexe I, partie II, de la directive 91/477/CE.

¹⁰ Ernst and Young/Regioplan.

2.3. Volume des importations/exportations¹¹

Armes à feu en vue d'un usage civil, leurs pièces, éléments et munitions à destination et en provenance de pays tiers en 2007¹².

	Quantités exportées	Valeur des exportations	Quantités importées	Valeur des importations
UE 27	10 359 214	€ 693 877 545	2 789 587	€ 221 552 424

3. DEFINITION DU PROBLEME

3.1. Statu quo

Les législations nationales ne sont pas pleinement conformes aux dispositions de l'article 10. Les prescriptions en matière de licences d'importation, de mesures de transit et de procédures simplifiées ne sont pas en vigueur dans tous les États membres.

3.2. Aspects juridiques liés au protocole relatif aux armes à feu

L'Union doit respecter les obligations internationales découlant de la signature du protocole relatif aux armes à feu et conclure ledit protocole. L'harmonisation que requiert la politique commerciale commune en matière d'exportation d'armes à feu en vue d'un usage civil n'a pas encore été réalisée. Il incombe à la Commission de transposer les dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union (précédemment de la Communauté) dans la législation de l'Union.

3.3. Problèmes de sécurité

Combattre le trafic d'armes à feu est essentiel pour la lutte contre l'insécurité et la criminalité. Les activités de prévention comprennent le contrôle des transferts légaux d'armes à feu, l'intensification des contrôles et le renforcement de la coopération entre les autorités nationales de l'UE.

Un objectif prioritaire de la prévention est l'amélioration du traçage des armes à feu – du fabricant au dernier acheteur légal. La majorité des armes à feu sur le marché illégal (ou utilisées à des fins illégales) proviennent du marché légal. L'application de l'article 10 fait partie des moyens à mettre en œuvre pour satisfaire cette nécessité, comme le demande la communauté internationale. Les infractions liées aux armes à feu constituent de graves problèmes pour la société. Le public est également préoccupé par l'utilisation abusive d'armes à feu légalement détenues, telle qu'illustrée récemment par des événements tragiques qui ont causé la perte de vies humaines.

¹¹ Les données qui suivent sont extraites de la base de données d'Eurostat, ventilées selon la nomenclature combinée.

¹² Analyse par Regioplan Policy Research (2008) de données extraites des données de la base d'Eurostat ventilées selon la nomenclature combinée. D'autres tableaux détaillés sur les armes à feu à des fins récréatives, les revolvers et pistolets, les munitions, pièces et éléments figurent dans l'analyse d'impact.

3.4. Problèmes économiques

Les procédures d'exportation et d'importation d'armes à feu varient d'un État membre à l'autre. L'ONU a souligné l'importance de procédures et documents normalisés, *qui pourraient également accroître le degré de sécurité requis par le paragraphe 5 de l'article 10 et réduire les coûts*¹³. Il convient aussi de prendre en considération les coûts de la criminalité, qu'ils soient exprimés ou non en termes pécuniaires, en ce qui concerne le maintien de l'ordre, les assurances, les soins de santé, les blessures, la perte de vies, la réduction des perspectives d'emploi dans les zones à forte criminalité, les séquelles émotionnelles et physiques de la criminalité.

3.5. Définition du problème et de ses causes ou facteurs profonds

Problèmes généraux

- L'Union n'a pas encore rempli ses obligations internationales au regard de l'article 10.
- L'Union n'a pas encore mené à bien la politique commerciale commune en ce qui concerne l'instauration de principes uniformes en matière d'exportation, d'importation et de transit.
- Les risques que l'exportation, l'importation et le transit font peser sur la sécurité.

Problèmes spécifiques

- Détournement du marché légal.
- Coopération inefficace entre les États membres en matière de traçage des armes à feu.
- Inégalités entre les entreprises ayant des activités dans différents États membres.
- Coûts de la criminalité.

3.6. Subsidiarité

Le principe de subsidiarité ne s'applique pas dans le cas de l'article 10 en raison de la compétence exclusive de l'Union.

4. FIXATION DES OBJECTIFS

Objectifs généraux

- Remplir les obligations internationales de l'Union en ce qui concerne l'application de l'article 10.
- Assurer la réalisation de la politique commerciale commune, qui relève de la compétence exclusive de l'Union.

¹³ Guide législatif pour l'application 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, quatrième partie, paragraphe 103, point d), p. 472.

- Contribuer à l'amélioration de la sécurité.

Objectifs spécifiques

- Veiller à l'application de principes uniformes d'interprétation de l'article 10 dans tous les États membres.
- Limiter le détournement (éventuel) du marché légal et assurer le traçage.
- Contribuer à remédier aux inégalités entre les entreprises de l'UE en ce qui concerne les procédures d'exportation, d'importation et de transit.

Objectifs opérationnels

- Assurer la mise en place d'un régime d'exportation et d'importation efficient et sûr.
- Assurer un transit efficient et sûr.
- Assurer un certain niveau d'harmonisation sans lourdeur excessive.

S'agissant de la sécurité, limiter le détournement et veiller à un meilleur traçage sont les objectifs recherchés du protocole dans son ensemble.

5. ÉLABORATION DE POSSIBILITES D'ACTION

Option 1) Absence d'action à l'échelle de l'UE (statu quo): il ne serait pas remédié aux problèmes décelés, l'article 10 ne serait pas mis en œuvre et le protocole relatif aux armes à feu ne serait pas conclu (ratifié). L'Union n'honorerait pas ses engagements politiques et internationaux. **Option 2) Le règlement vise essentiellement l'efficacité pour obtenir une sécurité optimale:** mise en place d'un système rigoureux et efficace. Seules les dispositions impératives de l'article 10 seraient mises en œuvre (pas de procédures simplifiées). **Option 3) Le règlement vise essentiellement l'efficacité des acteurs du secteur privé:** la priorité est donnée à l'efficacité du système dans le but de limiter autant que possible la charge à supporter par les acteurs du secteur privé. Les dispositions facultatives relatives aux procédures simplifiées seraient autorisées. **Option 4) Le règlement vise essentiellement l'efficacité des administrations publiques:** l'attention se porte sur l'efficacité du système dans le but de limiter autant que possible la charge à supporter par les administrations publiques.

6. ÉVALUATION COMPARATIVE DES POSSIBILITES D'ACTION

	Critères d'évaluation ¹⁴	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4

¹⁴ Évaluation des possibilités d'action selon le classement suivant: impacts très positifs (√√), positifs (√), neutres (0) et négatifs (-) ou très négatifs (- -), pour chaque critère d'évaluation. Certaines possibilités d'action pourraient produire des effets compensés et donc avoir à la fois des incidences positives et négatives pour un même critère d'évaluation. Il faut entendre ici par «incidence nette» l'incidence positive moins les incidences négatives.

Pertinence	Remplir les obligations internationales de l'Union en ce qui concerne l'application de l'article 10 du protocole relatif aux armes	0	√√	√√	√√
	Assurer la mise en œuvre de la politique commerciale commune, qui est une compétence exclusive de l'Union, et plus précisément les mesures à appliquer pour l'exportation, l'importation et le transit d'armes à feu en vue d'un usage civil	0	√√	√√	√√
	Contribuer à améliorer la sécurité en ce qui concerne les armes à feu en vue d'un usage civil	0	√√	√	√
Faisabilité	Difficulté/risques de transposition	Sans objet.	-	-	0
Impacts sociaux/sur la sécurité	Impacts sur la criminalité, le terrorisme et la sécurité	0	√√	√	√
Incidences économiques	Coûts financiers et administratifs	0	--	-	-
	Incidences sur la compétitivité, les échanges commerciaux et les flux d'investissements	0	-	√	-

6.1. Évaluation des consultations avec les parties prenantes

Les États membres et les ONG pensent que l'article 10 peut contribuer à prévenir le détournement des armes à feu du marché légal. En revanche, les acteurs du secteur privé estiment que la législation est suffisamment stricte dans les États membres et que l'application de l'article 10 aurait des conséquences négatives pour les PME. Les mesures pour le transit suscitent l'inquiétude. Le secteur privé et les ONG considèrent l'octroi de licences pour des envois multiples et la fixation d'un délai maximal pour traiter les demandes comme un avantage. Le secteur privé donne la préférence aux procédures simplifiées pour les importations/exportations temporaires. Certains États membres préféreraient que les procédures simplifiées soient limitées aux chasseurs et aux tireurs sportifs.

7. OPTION PRIVILEGIEE

L'évaluation des options décrites et les consultations avec les parties prenantes des secteurs public et privé ont permis de dégager l'option privilégiée.

Principal domaine d'intervention de l'UE	Principales caractéristiques de l'option privilégiée
Étendue des autorisations	Règlement appliquant les dispositions impératives de l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu dans l'ensemble de l'UE
	Procédures simplifiées (dispositions facultatives) pour les importations/exportations temporaires à des fins légales vérifiables, telles que la chasse, le tir sportif, l'expertise, l'exposition et la réparation
Conditions d'application des autorisations	Les acteurs du secteur privé doivent obtenir un «avis de non-objection» de l'État de transit et le fournir à l'État d'exportation
	Utilisation de licences ouvertes pour des envois multiples
	Invocation de l'accord tacite pour les exigences en matière de transit
Conditions de traitement des autorisations	Les États membres désignent un fonctionnaire/service/département chargé des procédures d'autorisation
	Durée limitée de la procédure de traitement des demandes de licence
	Possibilité de recourir aux documents électroniques
	Possibilité de normaliser les documents

7.1. Évaluation de l'option privilégiée

Pertinence/objectifs à atteindre: obligations internationales de l'UE; cohérence du régime commercial de l'UE; plus grande coopération entre États membres; politique commerciale commune dans le domaine concerné; renforcement du contrôle des exportations/importations; réduction des risques de détournement. **Faisabilité:** compte tenu des dispositions impératives, certains États membres pourraient juger nécessaire d'adapter leurs mesures nationales. **Impacts sociaux/sur la sécurité:** les dispositions facultatives ont une incidence positive sur la sécurité, puisque le risque de détournement du marché légal en serait réduit. L'accord tacite atténuerait légèrement cette incidence positive. L'option privilégiée est susceptible d'accroître la sécurité intérieure et la sécurité des citoyens de l'UE et des pays tiers. **Charge administrative et frais financiers:** il se peut que les dispositions impératives imposent des coûts administratifs aux entreprises, qui seraient atténués par les dispositions facultatives et les autres mesures proposées telles que: l'accord tacite, les autorisations d'envois multiples; la

durée maximale de la procédure de traitement des demandes. L'accord tacite compenserait le risque de retard en cas de transit. On prévoit une faible incidence négative sur les administrations publiques des États membres qui n'appliquent pas encore les dispositions impératives. **Incidences sur la compétitivité, les échanges commerciaux et les flux d'investissements:** l'application de dispositions uniformes peut avoir une incidence positive du fait de la réduction du nombre de règles divergentes actuellement en vigueur dans les États membres, cette divergence pouvant fausser la concurrence. Les procédures simplifiées pourraient également avoir une incidence positive. **Impact sur les pays tiers:** on peut également s'attendre à un impact positif sur les pays tiers en matière de sécurité, laquelle est une condition préalable au développement économique et social.

8. ÉVALUATION DES FRAIS FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS DE L'OPTION PRIVILEGIEE

L'évaluation est basée sur les données (limitées) fournies par les administrations publiques et les acteurs du secteur privé, ainsi que sur des chiffres provenant de la base de données d'Eurostat.

A. Situation actuelle

I. Estimation du nombre de licences

Compte tenu a) du nombre de licences délivrées dans les États membres qui ont fourni des données (environ 14 000), b) du nombre d'importations et d'exportations dans ces États membres (5 806 736) et c) du nombre d'importations et d'exportations dans l'ensemble de l'UE¹⁵ (13 148 801) et en supposant que les procédures d'octroi de licence dans les 16 autres États membres sont similaires, le nombre total de licences dans les 27 États membres serait d'environ 35 000 (14 000 x 2,5).

D'après les estimations, le nombre de licences s'élèverait donc à **25/30 000** par an, chiffre indirectement confirmé par un acteur du secteur privé qui a mentionné les chiffres annuels de 15/20 000 licences pour les exportations et de 5 000 pour les importations.

II. Estimation des frais actuellement supportés par les entreprises

La préparation d'une demande prend entre 1 et 4 heures de travail, c'est-à-dire **en moyenne 2 heures**. Si le **barème** habituel est de **50 euros/heure**, la charge administrative totale est de 100 euros/licence. Les estimations des frais administratifs actuels supportés par les entreprises varient **entre 2 500 000 EUR et 3 000 000 EUR par an**.

III. Estimation des frais actuellement supportés par les administrations publiques des États membres

Les administrations publiques consultées n'ont pas été en mesure de fournir une estimation de la capacité nécessaire en heures de travail par licence en raison de l'absence de données disponibles.

B. Situation future

¹⁵ Sachant que les importations et les exportations des États membres qui ont répondu à la consultation représentent plus de 40 % des importations et exportations totales.

- **Estimation des incidences des dispositions impératives de l'option privilégiée**

D'après les estimations, le temps total requis pour appliquer les dispositions serait de 5 à 10 heures en fonction de la participation ou non de pays de transit, ce qui correspond à une charge administrative par licence de 250 à 500 euros.

- **Incidences de l'application des dispositions impératives sur les États membres**

La majorité des États membres pensaient que l'incidence sur les frais administratifs structurels serait faible.

- **Estimation des incidences des dispositions facultatives et autres mesures d'atténuation**

La mise en œuvre des dispositions facultatives et des autres mesures d'accompagnement atténuerait les frais financiers et administratifs tels qu'ils figurent dans les estimations présentées ci-dessous.

- **Estimation du coût total de l'option privilégiée pour les entreprises**

Le transit ne concerne apparemment que 10 % des envois; l'usage de documents normalisés ou électroniques et de licences ouvertes pour des envois multiples entraînerait une diminution d'environ 30 %¹⁶ du nombre de licences délivrées. Le coût total de l'option privilégiée oscillerait donc **entre 3 850 000 et 4 620 000 EUR par an.**

- **Estimation du coût total de l'option privilégiée pour les administrations publiques**

Chacune des options occasionnerait une série de frais «non récurrents» (application du nouveau règlement, familiarisation avec les nouvelles dispositions, formation du personnel). La plupart des représentants consultés des États membres pensaient qu'il n'y aurait aucun impact budgétaire immédiat ou à long terme.

C. Comparaison des coûts estimés pour les entreprises et les administrations publiques entre la situation actuelle et la situation future

À la lumière des estimations susmentionnées, l'augmentation des frais administratifs à supporter par toutes les entreprises de l'UE, causée par l'option privilégiée, oscillerait **entre 1 350 000¹⁷ et 1 620 000 EUR.** De même, il est probable que les frais financiers engendrés par la nécessité pour les entreprises de se familiariser avec le nouveau règlement augmentent. On ne s'attend qu'à une légère augmentation des coûts (le cas échéant) pour les administrations publiques des États membres.

Proportionnalité. Un règlement est l'instrument législatif nécessaire pour traiter les questions relevant de la politique commerciale. La proportionnalité est assurée en limitant la proposition aux dispositions impératives de l'article 10 du protocole relatif aux armes à feu. L'option privilégiée tient compte des législations existantes des États membres et ne va pas au-delà de

¹⁶ Estimations prudentes tenant compte des commentaires de représentants d'acteurs du secteur privé de l'UE, qui ont déclaré que le nombre total de licences correspond au nombre total d'envois.

¹⁷ Selon ces estimations, l'augmentation des frais financiers et administratifs ne représenterait que 0,19 % de la valeur totale des exportations en 2007.

ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé, à l'exception des mesures prises pour répondre – dans la mesure du possible – aux préoccupations des acteurs du secteur privé.

9. SUIVI ET EVALUATION

Avec, à l'appui, une liste définissant les indicateurs devant servir à évaluer les progrès et l'efficacité avec laquelle l'option privilégiée atteint les principaux objectifs d'action, le suivi pourrait inclure la présentation de rapports (Commission et États membres). La Commission pourrait rendre compte de l'état de la mise en œuvre après cinq ans. Une évaluation générale des mesures adoptées pourrait suivre. La comparaison entre les «résultats accomplis» et les «objectifs» permettrait à la Commission de décider s'il est nécessaire de soumettre des propositions de modification.