

Protocole des Nations unies sur les armes à feu : état de son application et mise en œuvre dans l'Union européenne

Par **Ilhan Berkol**, Chercheur au GRIP

11 avril 2008

Résumé

La Directive européenne sur les armes à feu de 1991, qui réglemente le marché intérieur non militaire, a été modifiée récemment par le Parlement européen comme première étape de l'introduction du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu dans la réglementation européenne. Cette note analyse la modification de la Directive qui ouvrira la voie à l'introduction des aspects plus techniques du Protocole de l'ONU dans la réglementation européenne tel que l'octroi des licences d'exportation, d'importation et de transit.

Les parlementaires ont également profité de l'occasion pour aller au-delà des exigences du Protocole en tenant compte de l'évolution internationale en matière d'armes à feu et de munitions depuis la fin des années 90. Ainsi, la nouvelle Directive prévoit davantage d'échange d'informations entre les États membres, la simplification des catégories d'armes, un régime plus strict pour les armes convertibles, la définition de spécifications techniques communes concernant la neutralisation et une définition commune des armes antiques. La nouvelle Directive s'applique à toutes les pièces et munitions des armes à feu commerciales y compris celles en provenance de pays tiers. Elle couvre également la vente via des moyens de communication à distance, comme l'Internet.

Abstract

UN Firearms Protocol: Enforcement Status and Implementation in the European Union

The 1991 European Directive on firearms regulating the internal non-military market was recently modified by the European Parliament as a first step of introducing the United Nations Firearms Protocol into the European regulation. This note analyses modifications of the Directive which will pave the way to introduce more technical aspects of the UN Protocol into the European regulation, such as granting export, import and transit licenses.

Members of the Parliament also seized the opportunity to go beyond the Protocol's requirements, taking into account international initiatives on firearms and ammunition since the end of nineties. Thus the new Directive provides for more exchange of information between Member States, simplification of weapons categories, a stricter regime for convertible guns, standardisation of technical specifications on deactivation and a common definition of antique weapons. The new Directive applies to all commercial gun parts and ammunition, including those originating from third countries. Sales over the Internet or other means of remote communication are also covered.

1. Introduction

L'introduction du Protocole de l'ONU sur les armes à feu dans la réglementation européenne est en cours depuis son entrée en vigueur le 3 juillet 2005. Le Protocole comporte deux volets distincts : le premier vise à modifier la Directive européenne sur les armes à feu de juin 1991, le deuxième comporte la modification des réglementations européennes sur les transferts d'armes avec tous ses aspects techniques tels que l'octroi des licences d'exportation, d'importation et de transit.

Le Protocole sur les armes à feu a été développé en réponse à la criminalité transnationale organisée. Son champ d'application est limité aux transferts commerciaux et exclut donc les transferts d'État à État sauf dans leur capacité commerciale. Il inclut les munitions et les composants d'armes à feu, toutefois, les munitions ne sont pas concernées par le marquage et le traçage.

La modification des réglementations européennes sur les transferts est une tâche compliquée car elle concerne pas moins de 5 Directions générales (DG) de la Commission européenne (CE). Elle nécessite plusieurs rencontres et débats sous la conduite de la DG JLS qui avait négocié le Protocole au nom des États membres et l'a signé en 2002. Le processus est toujours dans la phase des négociations, principalement en raison du préalable de la modification de la Directive sur les armes feu de l'UE.

La Directive a donc été modifiée récemment par le Parlement européen (PE). Il reste encore la formalité de son adoption par le Conseil, qui devra être effective dans les semaines à venir. Dans cette note, nous prendrons uniquement en considération la modification de la Directive, qui ouvrira la voie à l'introduction des autres aspects du Protocole de l'ONU dans la réglementation européenne.

2. Les modifications de la Directive européenne sur les armes à feu

La Directive européenne date de juin 1991, ce qui aurait été une raison suffisante pour inclure sa révision dans le calendrier de l'UE, étant donné l'adoption de nombreuses initiatives internationales réglementant les armes légères et de petit calibre depuis 2001. Le Protocole de l'ONU a donc été l'occasion de cette révision. Cependant, la proposition d'amendement de la CE prévoyait uniquement les modifications nécessaires au Protocole. Le PE en a fait autrement et les députés ont saisi l'occasion afin d'adapter la Directive à certaines exigences des réglementations existantes à l'échelle internationale.

Analyse des modifications

Le rapport de la Commission du marché intérieur (IMCO) du PE qui a servi de base va plus loin que le texte adopté. Il inclut également l'avis de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures en tant que commission associée au processus de révision. Après 18 mois de négociations, le PE et le Conseil se sont mis d'accord sur un texte qui prévoit davantage d'échange d'informations entre les États membres, la simplification des catégories d'armes, un régime plus strict pour les armes convertibles, la définition de spécifications techniques communes concernant la neutralisation et une définition commune des armes antiques. La nouvelle Directive s'applique à toutes les pièces et munitions des armes à feu y compris celles qui proviennent de pays tiers. Elle couvre également la vente via des moyens de communication à distance, comme l'Internet.

Définitions

L'article premier a été enrichi de plusieurs définitions. La Directive a adopté la définition des armes à feu donnée par le Protocole de l'ONU. Elle inclut également les définitions concernant les munitions et les pièces d'armes à feu. Les concepts de traçage et de fabrication et trafic illicites ont été introduits. En plus de ce qui est prévu par le Protocole, la définition des courtiers a été ajoutée et celle des armuriers a été modifiée en y introduisant les munitions et les pièces d'armes à feu.

Le paragraphe 4 concernant la carte européenne a été amélioré en simplifiant la dérogation pour les chasseurs, et prévoyant des accords de reconnaissance mutuelle entre les États membres et des conditions harmonisées pour l'obtention de la carte.

Armuriers

La révision introduit l'exigence de l'agrément des armuriers, ce qui est nouveau et a été inspiré par la nouvelle législation belge. S'il s'agit d'une personne morale, c'est le dirigeant de l'entreprise qui sera concerné.

Marquage et traçage

Le Protocole établit une obligation de marquage unique des armes au moment de leur fabrication et lors de leur transfert si ce marquage n'existe pas encore. Le PE a en plus ajouté que le marquage devra être effectué uniquement avec des codes alphanumériques (les symboles géométriques sont donc exclus, contrairement aux dispositions du Protocole) et sur une pièce essentielle de l'arme dont la destruction rendrait l'utilisation impossible. Il rend également obligatoire l'inscription de l'année de fabrication. Il introduit comme référence de marquage le système des Bancs d'Épreuve sur la reconnaissance des poinçons attestant la qualité des armes et des munitions.

Munitions

La grande nouveauté est le marquage des munitions, qui n'est pourtant pas exigé par le Protocole. De plus, le marquage unique des lots ainsi que l'année de fabrication, le fabricant, le calibre et le type de munition deviennent obligatoires. On peut dire qu'il s'agit d'une première mondiale puisque les munitions sont exclues de tout autre document international. Jusqu'à présent, les munitions ne figuraient que dans des initiatives au niveau national comme la loi brésilienne de 2003 (n° 10.826/03) ou la législation colombienne qui prévoit également le marquage des lots de munitions.

Registres

La Directive prévoit l'établissement de registres informatisés accessibles pour les autorités sur toutes les informations prévues pour les armes à feu dans la Directive. Celle-ci va plus loin que le Protocole en exigeant la conservation des données pendant 20 ans au lieu de 10. L'article 4 sur les registres des armuriers a également été modifié dans ce sens. Une période d'adaptation est prévue jusqu'en 2014.

Courtiers

Étant donné l'existence d'une Action commune sur le courtage, la Directive a laissé aux États membres l'examen de la possibilité d'établir un système réglementant le courtage. Ce système devrait prévoir l'enregistrement des courtiers et l'obligation de détenir une licence de courtage.

Détention par les civils

La condamnation pour infraction intentionnelle violente est considérée comme un danger pour la détention d'armes et ne donnera donc pas lieu à l'obtention d'une licence.

La Directive prévoit l'introduction d'une durée maximale des autorisations dans le droit national et la vérification périodique du respect des conditions de détention.

Les armes de catégorie C et D sont également soumises à l'octroi d'une licence lors des transferts intra-communautaires ainsi que pour leur détention (sauf pour les anciens détenteurs).

Catégories d'armes

Les catégories actuelles des armes à feu sont maintenues. Toutefois, 4 ans après l'entrée en vigueur de la Directive, la CE fera une étude sur les avantages et les désavantages éventuels d'une limitation à deux catégories d'armes à feu (interdites et autorisées). En effet, plusieurs États membres ont récemment simplifié la classification des armes à feu, en passant de quatre à deux catégories seulement : armes à feu interdites et armes à feu soumises à autorisation. Le rapport prévoyait un passage automatique à deux catégories après un certain délai ; les discussions ont finalement abouti à cette solution reportant la question à une date ultérieure mais définissant un calendrier.

Transferts

Les transferts sont soumis à autorisation pour toutes les catégories d'armes. Les armuriers devraient communiquer les informations reprises dans l'article 11.2 suffisamment à l'avance pour que les autorités puissent effectuer, le cas échéant, des contrôles sur place pour la conformité du transfert par rapport aux papiers.

Échange d'informations et traçage

Les États membres devraient échanger les informations concernant les armes à feu sur une base régulière. A cet effet, la CE devrait instaurer un groupe de contact pour l'échange d'informations. Les États communiquent les informations concernant les transferts au plus tard le jour du transfert aux États de destination et de transit.

La CE se fait assister par un Comité (à établir) en vue de vérifier l'échange d'informations (art.13bis).

Sanctions

En cas de violation des dispositions nationales adoptées conformément à la Directive, des sanctions effectives et dissuasives devraient être prévues et appliquées.

Mise en œuvre et suivi

Dans les 5 ans qui suivent la transposition de la Directive dans la législation nationale, la CE devrait faire un rapport au PE et au Conseil sur l'application de la Directive. En effet, il est bien connu que certains États ont mis plusieurs années pour transposer la Directive de 1991 dans le droit national, par exemple, la Belgique s'est conformée à la Directive seulement en 2006.

Neutralisation

La neutralisation n'était pas réglementée par la Directive de 1991 et était laissée aux pratiques nationales. La nouvelle Directive prévoit une neutralisation assurant que toutes les parties essentielles de l'arme à feu ont été rendues définitivement inutilisables et impossibles à enlever, remplacer ou modifier en vue d'une réactivation quelconque. Elle est en accord avec les exigences du Protocole de l'ONU.

Rappelons que cette clause a été à l'origine de discussions sur les amendements proposés pour la loi belge en novembre 2007, qui prévoient une neutralisation réversible qui suffirait à permettre de garder une arme à feu sans motif légitime. Il est en effet difficile de défendre un tel point de vue au niveau national compte tenu des exigences de la nouvelle Directive.

3. Conclusions

Le PE a poussé le plus loin possible l'amélioration de la Directive en vue d'une restriction de l'usage incontrôlé des armes à feu et des munitions. Comparé au projet initial de la CE, on peut parler d'un succès. Toutefois, beaucoup reste encore à améliorer, notamment au niveau de la transposition de la Directive dans le droit national, suivie d'une application effective des réglementations. Les moyens mis en œuvre par les États devraient également être sérieusement renforcés.

L'établissement d'un groupe de contact pour l'échange d'informations entre les États membres ainsi que d'un comité qui devrait permettre à la CE de suivre l'échange d'informations (art.13 et 13.bis) pourrait représenter un progrès significatif dans le processus de contrôle. En effet, l'harmonisation des réglementations et des procédures au niveau des États membres est primordiale pour une mise en œuvre efficace de la Directive et du Protocole de l'ONU. Le contrôle par la CE pourrait inciter les États à mieux appliquer la Directive.

Les États africains ont compris l'avantage d'utiliser les institutions régionales dans la mise en œuvre des instruments régionaux sur les armes à feu. Tel est le cas, par exemple, en Afrique de l'Ouest, de la Commission de la CEDEAO, qui coordonne la Convention sur les armes légères et de petit calibre. L'Europe

vient donc de faire un petit pas à son tour vers un contrôle au niveau régional, le but étant d'arriver à une coordination à l'échelle mondiale, par exemple via l'ONU.

Il reste encore l'introduction de l'article 10 du Protocole sur les transferts d'armes et de munitions dans la réglementation européenne. On espère que la nouvelle Directive incitera les décideurs à accélérer le processus qui devrait permettre une harmonisation et un meilleur contrôle des transferts au niveau européen. Une fois terminées, ces réglementations auront certainement un impact positif dans l'application du Code de conduite sur les transferts d'armes de l'UE même si elles ne concernent pas les transferts d'État à État.

* * *

Citation :

BERKOL Ilhan, *Protocole des Nations unies sur les armes à feu : état de son application et mise en œuvre dans l'Union européenne*, Note d'Analyse du GRIP, 11 avril 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0925.pdf>