

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.9.2010
SEC(2010) 1041 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant le
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs

COM(2010) 473
SEC(2010) 1040

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

**Document accompagnant le
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs**

1. CONTEXTE

Conformément au plan d'action de l'UE relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs, approuvé par le Conseil «Justice et affaires intérieures» en avril 2008, et qui invitait la Commission à créer «un comité permanent chargé d'étudier des mesures et d'élaborer des recommandations ayant trait à la réglementation des précurseurs d'explosifs disponibles sur le marché, en tenant compte de leur rapport coût/avantages», la Commission envisage d'adopter des mesures relatives à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs en septembre 2010.

L'objectif global de ces mesures est d'instaurer une approche harmonisée pour limiter la commercialisation et l'utilisation de certaines substances fréquemment utilisées pour la fabrication illégale d'explosifs, afin de prévenir leur détournement ou leur utilisation abusive. Ces mesures ont été conçues pour donner effet au volet «prévention» de la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, approuvée par le Conseil JAI le 1^{er} décembre 2005.

Les mesures proposées s'appuient sur les travaux et les recommandations du comité permanent sur les précurseurs (CPP), qui est un comité consultatif ad hoc composé d'experts issus des services publics des États membres de l'UE et de représentants du secteur privé, ainsi que sur une étude approfondie intitulée «Étude préparatoire ayant servi de base à une analyse d'impact portant sur d'éventuelles restrictions législatives et non législatives appliquées aux précurseurs chimiques d'explosifs», établie par un contractant externe. Les rapports transmis au cours des travaux concernant l'étude ont également fait l'objet de débats réguliers au sein du CCP et d'un groupe interservices de la Commission sur les questions liées aux explosifs.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Ces dernières années, les pays de l'UE et de l'EEE ont tous été la cible d'un grand nombre d'attentats terroristes et criminels impliquant des explosifs, des explosifs de fabrication artisanale (EFA) et des engins explosifs improvisés (EEI), et d'un nombre encore plus grand d'attentats qui ont été déjoués ou ont échoué¹. Les explosifs les plus fréquemment utilisés dans les attentats sont les explosifs de fabrication artisanale.

2.1. Évaluation de problèmes spécifiques

Les précurseurs sont faciles à se procurer sur le marché et le grand public y a aisément accès

À l'heure actuelle, le grand public peut facilement se procurer une large gamme de précurseurs. Il est également facile d'en acheter sur internet. Il est même possible d'en obtenir de plus grandes quantités auprès d'utilisateurs finaux commerciaux ou d'autres utilisateurs finaux légitimes ou par leur intermédiaire.

Forte «puissance» des précurseurs

¹ Comme l'attestent les rapports d'Europol sur le terrorisme et les tendances en matière de terrorisme au sein de l'UE.

Les taux de concentration de précurseurs présents dans certains produits accessibles au grand public et aux utilisateurs finaux légitimes suffisent dans la plupart des cas à produire un explosif.

Absence de conditions de concurrence équitables au sein de l'UE

Si plusieurs mesures législatives et non législatives ont été mises en œuvre au niveau de l'UE ainsi qu'aux niveaux international et national, celles-ci ne ciblent pas spécifiquement les risques sur le plan de la sûreté associés à certains produits chimiques ou ne couvrent pas l'ensemble de l'UE. Dès lors, il se peut qu'il soit aisé de se procurer, dans un pays, certains précurseurs dont la vente est limitée ou contrôlée dans un autre pays. Outre les conséquences sur le plan de la sûreté, cette situation pourrait également fausser le jeu de la concurrence au niveau de l'UE dans ce domaine.

Les principaux groupes de précurseurs auxquels il convient de s'attaquer d'urgence sont:

Groupe de précurseurs	Substance chimique	Principal usage associé
Nitrates/engrais azotés	Nitrate d'ammonium	Le nitrate d'ammonium [mélangé à un carburant, du diesel par exemple (ANFO), ou du sucre (ANIS)] est l'un des composants les plus courants des EEI de grande puissance. D'autres nitrates peuvent également être utilisés dans les EEI en tant que comburants.
	Nitrate de potassium	
	Nitrate de sodium	
	Nitrate de calcium	
Peroxyde d'hydrogène et acétone	Peroxyde d'hydrogène	Utilisés par plusieurs groupes terroristes pour produire le triperoxyde de tricycloacétone (TATP).
	Acétone (propanone)	
Nitrométhane et hexamine	Nitrométhane	Nitrométhane: utilisé par l'ETA et peut-être par d'autres groupes terroristes. Explosif s'il est combiné à du nitrate d'ammonium ou de l'acide nitrique. Hexamine: utilisée pour produire des explosifs en combinaison avec du peroxyde d'hydrogène.
	Hexamine (méthénamine)	
Acides forts	Acide nitrique	L'acide nitrique est utilisé dans la synthèse d'EFA, comme le nitrate d'urée.
	Acide chlorhydrique	
	Acide sulfurique	
Chlorates et perchlorates	Chlorate de sodium	Utilisés en tant que comburants/générateurs d'oxygène pour fabriquer des EFA. Un mélange de chlorates peut à lui seul constituer un EFA, sans qu'un détonateur ou une charge d'amorçage ne soient nécessaires. Les
	Perchlorate de sodium	
	Chlorate de potassium	

Groupe de précurseurs	Substance chimique	Principal usage associé
	Perchlorate de potassium	chlorates peuvent également servir de charges d'amorçage.

2.2. Principes de subsidiarité et de proportionnalité

L'UE ne peut pas être plus sûre que son maillon le plus faible. Il faut par conséquent des activités et une approche coordonnée au niveau de l'UE, qui bénéficieront à toutes les parties prenantes. Le principe de subsidiarité est ainsi respecté, puisque les objectifs visés par les mesures relatives aux précurseurs d'explosifs ne peuvent pas être réalisés par un seul État membre de l'Union, mais doivent l'être au niveau européen.

Le grand nombre d'attentats ou de tentatives d'attentat, attesté par Europol, souligne l'ampleur et l'urgence du problème.

De plus, il est particulièrement justifié, dans la logique du marché intérieur, d'adopter une réglementation au niveau de l'UE, étant donné que la situation actuelle, dans laquelle l'industrie chimique est soumise à différentes réglementations, fausse le marché et impose des coûts d'ajustement supplémentaires au secteur privé. Dans ces conditions, la réglementation de l'UE sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs est proportionnée.

3. OBJECTIFS

Compte tenu des problèmes ainsi définis, des objectifs stratégiques, présentés dans le tableau 3 ci-dessous, ont été fixés pour y répondre.

Tableau 3: Objectifs généraux, spécifiques et opérationnels

Objectif général	Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
Réduire le nombre et l'ampleur des actes terroristes et criminels impliquant des explosifs, en dissuadant les terroristes et les autres criminels d'utiliser des précurseurs pour fabriquer des explosifs et en les empêchant de se procurer des précurseurs.	1.1 Restreindre l'accès du grand public à certains précurseurs	1.1.1 Limiter l'accès du grand public à certains précurseurs sur le marché de consommation de l'UE
		1.1.2 Limiter certains types de circuits d'approvisionnement/voies d'accès aux précurseurs
	1.2 Réduire la fiabilité et la puissance des explosifs artisanaux ou des composants fabriqués à des fins malveillantes ou criminelles	1.2.1 Développer des additifs appropriés et promouvoir l'utilisation de ces additifs afin d'éviter leur utilisation dans des explosifs
		1.2.2 Réduire les concentrations de certains précurseurs accessibles au grand public
	1.3 Améliorer la sûreté et la sensibilisation de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement des précurseurs	1.3.1 Renforcer le contrôle et la surveillance des transactions et des ventes de certains précurseurs
		1.3.2 Renforcer le contrôle et la surveillance du transport, de la

		distribution, des importations/exportations, etc.
		1.3.3 Sensibiliser les acteurs de la chaîne d'approvisionnement aux risques en général et aux transactions douteuses
	1.4 Empêcher les terroristes et autres criminels de profiter du fait que, dans certains pays, les contrôles soient moins stricts et les restrictions moins nombreuses en matière de substances chimiques	1.4.1 Établir des mesures communes au niveau international/de l'UE

Ces objectifs stratégiques sont parfaitement conformes à la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, au plan d'action de l'UE relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs et au programme de Stockholm², qui préconise d'«élaborer un cadre législatif pour couvrir les dangers liés aux précurseurs».

4. OPTIONS STRATÉGIQUES

Les options stratégiques envisagées sont présentées dans le tableau 4. Les options 0 à 4 ne concernent que les ventes au grand public et n'auront donc pas d'incidences directes sur les utilisations à des fins professionnelles. Il se peut toutefois que les personnes utilisant les précurseurs recensés dans le cadre de leurs activités professionnelles soient indirectement touchées, parce qu'elles passent parfois par des circuits de vente au détail qui, dans le cadre des options stratégiques, pourraient être soumis à certaines restrictions. Seule l'option stratégique n° 5 couvre un éventail plus large d'acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

Tableau 4: Aperçu des options stratégiques

Option 0 - Statu quo	Aucune action. Cette option ne prévoit aucun changement par rapport à la situation actuelle. Elle repose sur une combinaison de politiques existantes, d'acquis législatif, de mesures volontaires et d'autres activités pertinentes.
Option 1	Interdiction totale des ventes de ces substances au grand public, quels que soient les taux de concentration.
Option 2	Interdiction des ventes de ces substances sur internet, toutes concentrations et quantités confondues.
Option 3	Interdiction des ventes au grand public si la substance présente un taux de concentration supérieur à un niveau donné.

² 17024/09.

Option 4	Option 3 accompagnée de mesures supplémentaires:
Option 4a	Interdiction des ventes aux mineurs.
Option 4b	Ventes de ces substances dans des concentrations plus élevées que celles autorisées dans l'option 3 par l'intermédiaire d'un commerçant ou d'un régime d'octroi de licences aux consommateurs.
Option 4c	Mise en place d'un système de signalement des transactions douteuses.
Option 4d	Établissement d'un système d'étiquetage des précurseurs, comprenant un code précisant que l'achat peut être soumis à enregistrement et un système d'enregistrement de l'identité de l'acheteur (y compris pour les ventes sur internet). Il convient de permettre aux autorités répressives compétentes de consulter les données enregistrées.
Option 5	Mesures destinées à améliorer la surveillance de l'utilisation légitime et professionnelle. Option comprenant des sous-options telles que: Actions visant à encourager l'élaboration de codes de conduite Actions d'éducation et de formation Actions de sensibilisation du personnel Actions visant les petits et moyens utilisateurs en particulier

5. OPTION PRIVILEGIEE

L'option stratégique privilégiée peut être formulée de la manière suivante.

Définir des seuils de concentration pour la vente au grand public de certains précurseurs, avec un système de signalement des transactions douteuses pour certains précurseurs. Mettre en place un régime d'octroi de licences aux consommateurs pour permettre les ventes de concentrations plus élevées. Ajouter des mesures volontaires destinées à encourager le signalement de transactions douteuses et l'instauration d'un régime d'octroi de licences aux consommateurs, ainsi que toute autre action susceptible de sensibiliser les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

5.1. Principales incidences de l'option stratégique privilégiée

5.1.1. Incidences financières et économiques

La valeur des ventes annuelles au grand public de produits dont la concentration est supérieure aux seuils proposés se situerait actuellement entre 450 millions d'EUR et 1,15 milliard d'EUR. Toutefois, la moitié environ de ces produits sera encore vendue et achetée au moyen de l'acquisition de licences personnelles. Les consommateurs pourront également se tourner vers les produits de substitution disponibles. On estime que les ventes aux consommateurs chuteront de 115 à 280 millions d'EUR au maximum.

Étant donné qu'une interdiction totale n'est pas envisagée et que la consommation globale des précurseurs en cause à des fins non professionnelles ne représente que 1 à 5 % environ de la consommation totale desdites substances chimiques dans l'UE, les répercussions sur les producteurs de produits chimiques de base seront très limitées.

En ce qui concerne les coûts de mise en conformité avec les dispositions de l'option privilégiée encourus par les entreprises et les pouvoirs publics, le coût total maximal des aménagements nécessaires pourrait se situer entre 100 et 140 millions d'EUR par an environ (dont 65 millions environ à la charge des pouvoirs publics), auquel vient s'ajouter un coût ponctuel de 80 à 126 millions d'EUR. Les utilisateurs légitimes devront supporter des coûts administratifs s'il leur est demandé de s'identifier et de prouver leur statut d'utilisateur légitime: notamment par l'obtention d'une licence, l'enregistrement ou la présentation des actes de société. Toutefois, les consommateurs qui choisiront de ne pas demander de licence pourront en règle générale se procurer des versions diluées ou – si cette solution n'est pas envisageable – des produits de substitution appropriés (à l'exception de quelques produits comme les tablettes d'hexamine à usage de combustible).

Toutes les estimations de coûts ont été effectuées en supposant que les résultats se situeraient en haut de l'échelle; or les coûts réels pourraient être nettement inférieurs.

5.1.2. Incidences sociales

Les mesures incluses dans l'option privilégiée ne devraient pas avoir d'incidences sociales majeures. Il est clair cependant que la prise de mesures permettant de contrer efficacement la menace d'attentats perpétrés à l'aide d'explosifs de fabrication artisanale aura un effet social général positif, qui se traduira par une amélioration de la sûreté, en ce sens que le nombre de victimes et de problèmes sanitaires à long terme diminuera, de même que le sentiment de crainte, tandis qu'augmentera le sentiment de sécurité.

Par ailleurs, les restrictions peuvent causer quelques désagréments aux consommateurs, qui auraient toujours la possibilité de se procurer des précurseurs de concentration plus élevée, mais qui devront pour cela faire une demande de licence. Il existe aussi un risque, certes limité, que les vendeurs considèrent un peu vite une transaction comme douteuse et refusent d'effectuer la vente. Ce risque peut toutefois être réduit en établissant des lignes directrices claires et en éduquant et formant les acteurs concernés. Il se pourrait également que les autorités compétentes décident de ne pas accepter les licences de titulaires ne résidant pas légalement dans le pays où ils aimeraient effectuer l'achat, parce qu'elles n'ont pas accès à des informations potentiellement utiles sur lesdits titulaires. En outre, il ne faudrait pas que le système de signalement des transactions douteuses entraîne des réactions discriminatoires

«trop zélées» de la part des entreprises, fondées par exemple sur des traits physiques spécifiques ou un accent étranger.

5.1.3. Incidences sur les droits fondamentaux

L'option privilégiée implique le traitement de données à caractère personnel et leur communication ultérieure à des tiers (autorités répressives par exemple) en cas de transactions douteuses. Cette gestion des données à caractère personnel est susceptible de porter gravement atteinte à la vie privée et au droit à la protection des données personnelles, et doit donc se faire dans le respect de la législation internationale et de l'UE sur la protection des données, ainsi que des réglementations nationales de mise en œuvre de la législation de l'UE en la matière.

Il n'y aurait pas d'atteinte à la liberté d'entreprise étant donné que les entreprises (à part quelques exceptions comme les producteurs de tablettes d'hexamine à usage de combustible) pourraient continuer à faire le commerce de tous les précurseurs, tout en étant soumises à certaines restrictions puisqu'elles devraient mettre en place un nouveau système de signalement et effectuer des contrôles supplémentaires des permis d'exemption. Il n'y aurait pas non plus d'atteinte au droit à la propriété étant donné qu'en principe, la manutention, la vente et la détention de précurseurs seraient encore possibles.

5.2. Bénéfices de l'option privilégiée

5.2.1. Restreindre l'accès du grand public à certains précurseurs

En deçà d'un certain taux de concentration, les consommateurs auraient librement accès aux substances chimiques. L'accès à des concentrations plus élevées ne serait pas interdit, mais restreint et contrôlé.

5.2.2. Réduire la fiabilité et la puissance des explosifs «artisanaux» ou des composants fabriqués à des fins malveillantes ou criminelles

L'instauration de seuils de concentration aurait au moins pour conséquence de rendre plus difficile la fabrication artisanale d'explosifs fiables et puissants. Tant le signalement des transactions douteuses qu'un régime d'octroi de licences auront un effet dissuasif et augmenteront les chances d'arrêter les terroristes et autres criminels avant qu'ils ne puissent fabriquer des explosifs artisanaux.

5.2.3. Améliorer la sûreté et la sensibilisation de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement des précurseurs

Les effets cumulés des différents éléments de l'option stratégique auraient un fort impact positif sur la sûreté et la sensibilisation de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement des précurseurs. Par rapport aux mesures nationales et de l'UE existantes, l'accent sera davantage mis sur la sûreté (par opposition à la sécurité).

5.2.4. Empêcher les terroristes et autres criminels de profiter du fait que, dans certains pays, les contrôles soient moins stricts et les restrictions moins nombreuses en matière de substances chimiques

Les effets cumulés d'une réduction des taux de concentration dans les circuits de vente libre, d'une part, et d'un système de signalement des transactions douteuses ainsi que d'un contrôle

des ventes de substances présentant des taux de concentration plus élevés, d'autre part, créeront des conditions de concurrence équitables au sein de l'UE, permettant à la fois d'éviter les distorsions sur le marché intérieur et d'empêcher les personnes mal intentionnées de profiter des normes moins strictes en vigueur dans d'autres États membres.

5.3. Valeur ajoutée à l'échelle de l'UE

Les mesures proposées ont pour objectif de développer une approche holistique au niveau de l'UE, en minimisant les différences actuelles entre les approches nationales. Cela améliorera le fonctionnement du marché intérieur et empêchera les terroristes et autres criminels de profiter des normes moins strictes en vigueur dans certains États membres. En outre, les mesures renforceront la priorité accordée par l'UE à la sûreté des précurseurs (jusqu'à présent, l'accent n'avait été mis que sur la sécurité) et permettront d'améliorer la sensibilisation tant des acteurs de la chaîne d'approvisionnement que des consommateurs. Des actions d'éducation et de formation viendront soutenir la mise en œuvre des mesures décrites dans l'option privilégiée. La recherche contribuera à rendre les précurseurs moins dangereux. Enfin, une approche commune du développement et de la mise en œuvre de ces mesures au niveau de l'UE permettra aux États membres de confronter leurs expériences et d'échanger des informations.

5.3.1. Niveau d'adhésion attendu de la part des parties prenantes

Les experts des États membres, même s'ils n'ont exprimé aucune position politique officielle, étaient dans l'ensemble favorables à la combinaison des mesures décrites dans l'option privilégiée. Celle-ci était, selon eux, globalement conforme aux mesures déjà mises en œuvre dans plusieurs États membres et qui ont fait leurs preuves, ou aux mesures mises en place récemment pour répondre à la nécessité ressentie d'améliorer la sûreté des précurseurs. Tous ont convenu qu'une approche européenne favoriserait des conditions de concurrence équitables.

Les parties prenantes issues de l'industrie, tout en marquant dans leur ensemble leur préférence pour des mesures volontaires, ont également souscrit à la combinaison des mesures décrites dans cette option stratégique.