

E 5671

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 octobre 2010

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 6 octobre 2010

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur
la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs**

COM (2010) 473 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 1^{er} octobre 2010 (04.10)
(OR. en)**

14376/10

**Dossier interinstitutionnel:
2010/0246 (COD)**

**COMPET 272
CHIMIE 33
ENFOPOL 271
ENV 636
MI 348
ENT 127
CODEC 944**

PROPOSITION

Origine: Commission européenne

En date du: 21 septembre 2010

Objet: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs

Les délégations trouveront ci-joint la proposition de la Commission transmise par lettre de Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur à Monsieur Pierre de BOISSIEU, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

p.j.: COM(2010) 473 final



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.9.2010
COM(2010) 473 final

2010/0246 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

SEC(2010) 1041
SEC(2010) 1040

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

La proposition de règlement répond au problème de l'utilisation détournée de certains produits chimiques, que le grand public peut trouver très facilement sur le marché, en tant que précurseurs d'explosifs de fabrication artisanale. Or ce sont précisément les explosifs de cette nature que les terroristes et autres criminels préfèrent utiliser pour perpétrer des attentats. Les mesures proposées ont pour principal objectif de réduire ce risque en veillant à ce que le grand public n'ait pas accès à certains produits chimiques très concentrés.

- **Contexte général**

Les explosifs fabriqués artisanalement avec certains précurseurs chimiques très courants sont fréquemment utilisés par les auteurs d'attentats terroristes, desquels l'UE n'est pas à l'abri, comme l'attestent les rapports TE-SAT d'Europol. À l'heure actuelle, le grand public peut se procurer assez facilement ces produits chimiques, même dans des concentrations suffisantes pour fabriquer un engin explosif puissant. L'ampleur du problème est exacerbée par le fait que le marché des produits chimiques dans l'UE est vaste et diversifié et compte de nombreux utilisateurs finals. Les acteurs de la chaîne d'approvisionnement des précurseurs, et en particulier du dernier segment (vente aux utilisateurs finals) ne sont généralement pas suffisamment sensibilisés aux risques que représentent les individus impliqués dans des activités criminelles graves et des actes de terrorisme, qui essaient de se procurer des précurseurs. Certains de ces acteurs, notamment en fin de chaîne, ont vendu des précurseurs à des terroristes ou d'autres criminels dans des quantités qui auraient dû éveiller les soupçons. Si plusieurs mesures législatives et non législatives existent au niveau de l'UE ainsi qu'aux niveaux international et national, elles ne ciblent pas spécifiquement les risques associés à certains produits chimiques sur le plan de la sûreté ou ne couvrent pas l'ensemble de l'UE. Dès lors, il se peut que certains précurseurs dont la vente est limitée ou contrôlée dans un pays puissent être obtenus facilement dans un autre pays. Cette situation pose non seulement un problème de sûreté, mais met également en péril le bon fonctionnement du marché intérieur.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Règlement (CE) n° 1907/2006¹ (REACH) — il examine la sécurité des substances chimiques mais — à une exception près — ne traite pas des préoccupations que suscitent les précurseurs chimiques d'explosifs sur le plan de la sûreté.

L'annexe XVII de REACH² prévoit l'interdiction de vendre au grand public du nitrate d'ammonium (l'un des précurseurs préoccupants) contenant au moins 16 % d'azote. Cependant, cet instrument ne prévoit pas de régimes de licences ni d'obligation de

¹ JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

² Modifié par le règlement (CE) n° 552/2009 de la Commission. JO L 164 du 26.6.2009, p. 7.

signaler les transactions suspectes et ne concerne qu'un des précurseurs considérés comme présentant un risque élevé dans le plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs.

Directive 91/414/CEE du Conseil³ — elle supprime progressivement la vente des herbicides contenant des chlorates, mais ne traite que d'une utilisation particulière de ces substances chimiques et ne concerne qu'un groupe de précurseurs chimiques d'explosifs suscitant des préoccupations.

- **Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union**

La proposition est conforme aux objectifs d'action énoncés dans la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme⁴, le plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs⁵ et le programme de Stockholm — Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens⁶.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Méthodes de consultation utilisées, principaux secteurs visés et profil général des répondants

La mesure proposée s'appuie sur les travaux et les recommandations du comité permanent sur les précurseurs (CPP). Ce dernier 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, et est présidé par la Commission. Il a déjà tenu dix réunions dans le but de conseiller la Commission sur les substances auxquelles s'appliquent le présent règlement et d'autres mesures intéressant les précurseurs explosifs. Le 13 février 2009, le CPP a adopté son rapport annuel pour 2008, qui présentait des recommandations concrètes en vue d'accroître la sûreté des précurseurs.

Ces recommandations ont servi de base à une analyse d'impact. Le CPP a été étroitement associé à l'élaboration de cette analyse — ses membres (issus des secteurs tant public que privé) ont été régulièrement consultés. En outre, une enquête en ligne sur les entreprises et deux ateliers destinés aux parties prenantes ont été organisés pour valider l'évaluation des options proposées dans le projet d'analyse. Certaines des PME qui seraient particulièrement touchées par d'éventuelles mesures visant les précurseurs, notamment les producteurs d'hexamine, ont également été consultées dans le cadre de l'étude préparatoire.

Synthèse des réponses reçues et de la façon dont elles ont été prises en compte

³ JO L 230 du 19.8.1991, p. 1.

⁴ 14469/3/05 REV 3.

⁵ 8109/08.

⁶ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

Ce processus de consultation des parties prenantes externes et internes a abouti à un large consensus sur l'option privilégiée et a permis de trouver un équilibre pratique et réaliste entre les préoccupations en matière de sûreté, d'une part, et les préoccupations de l'industrie et du secteur de la vente au détail, ainsi que celles liées au bien-être des consommateurs, d'autre part. Les préoccupations exprimées par l'industrie et les PME les plus touchées (en particulier les producteurs de tablettes d'hexamine à usage de combustible) ont été prises en compte dans le texte final de la proposition.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Domaines scientifiques/d'expertise concernés

La proposition est largement fondée sur la recherche dans le domaine de la sûreté et sur des essais réalisés par plusieurs États membres de l'UE. Des représentants de l'industrie ont apporté leurs connaissances techniques concernant le marché des substances chimiques et l'utilisation des produits chimiques.

Méthodologie utilisée

Les résultats de la recherche et des essais dans le domaine de la sûreté ont servi à formuler les recommandations présentées à la Commission européenne par le comité permanent sur les précurseurs, et ont été intégrés à l'analyse d'impact et à l'évaluation de chacune des options à l'occasion de l'analyse d'impact réalisée par un contractant extérieur.

Principales organisations/principaux experts consultés

Le CEFIC, la FECC, des experts des services publics compétents des États membres, ainsi que des sociétés de consultance — GHK, Rand Europe, Comstratos.

Résumé des avis reçus et utilisés

Bien qu'on ne puisse entièrement exclure le risque d'une éventuelle utilisation détournée de certains précurseurs chimiques pour fabriquer artisanalement des explosifs, on peut le réduire considérablement en limitant l'accès du grand public à ces substances chimiques lorsqu'elles dépassent certains seuils de concentration. Les seuils proposés ont été déterminés compte tenu des résultats de la recherche et des essais réalisés dans le domaine de la sûreté, ainsi que d'une analyse de l'utilisation des substances chimiques en cause par le grand public.

Moyens utilisés pour mettre les avis des experts à la disposition du public

L'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 a été présentée aux membres du comité permanent sur les précurseurs (et, par l'intermédiaire de celui-ci, aux services publics compétents des États membres et aux parties prenantes issues de l'industrie) et peut être obtenue auprès de la Commission sur demande.

- **Analyse d'impact**

Ont notamment été envisagées comme options des mesures volontaires du secteur privé (industrie et secteur de la vente au détail), des mesures réglementaires appliquées par chaque État membre individuellement, des mesures législatives au niveau de l'Union européenne et une combinaison de ces mesures.

Les mesures volontaires de l'industrie et du secteur de la vente au détail comprendraient le signalement des transactions suspectes, des campagnes de sensibilisation des travailleurs aux risques pour la sûreté associés aux produits chimiques préoccupants et le renforcement de la sûreté de l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement. Les efforts déployés par la Commission européenne en collaboration avec plusieurs associations européennes en 2008 ont montré que, tout souhaitable soit-il, ce type de mesures ne peut en soi atteindre l'objectif visé en matière de renforcement de la sûreté, car il ne garantit pas une application uniforme et ne permet pas de toucher l'ensemble des parties prenantes à l'échelon européen.

Afin de réduire la disponibilité des précurseurs chimiques d'explosifs, certains États membres ont déjà adopté soit des mesures volontaires soit des mesures législatives, ou une combinaison des deux. D'autres États membres envisagent de prendre de telles mesures, mais attendent que l'Union européenne prenne l'initiative. Ces disparités montrent qu'il serait souhaitable d'adopter une approche harmonisée au niveau de l'Union pour éviter que différents niveaux de réglementation engendrent des failles en matière de sûreté dans un marché intérieur caractérisé par la libre circulation des biens et des personnes.

Plusieurs possibilités d'action législative au niveau de l'Union européenne ont fait l'objet d'une analyse d'impact et d'un processus de consultation approfondis. L'option privilégiée, qui est dénuée d'incidence négative connue sur l'environnement, a des incidences positives sous l'angle de la sûreté, mais aussi certaines incidences économiques négatives, notamment sur le secteur de la vente au détail et sur les services publics des États membres du point de vue des coûts de mise en œuvre. Toutefois, les incidences économiques et négatives sur les consommateurs sont relativement limitées, puisque la consommation non professionnelle de précurseurs ne représente que 1,5 % environ de la consommation totale des produits chimiques concernés dans l'UE, et que des produits de substitution sont disponibles dans la plupart des cas. L'achat de produits chimiques dans des concentrations supérieures aux seuils sera toujours possible, mais sur présentation d'une licence. L'industrie et les organismes de vente au détail approvisionnant le grand public seront donc surtout concernés par les coûts de mise en conformité, tout comme les services publics responsables des régimes de licences.

La Commission a procédé à l'analyse d'impact prévue dans le programme de travail. Le rapport d'analyse d'impact est disponible sur http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm#homaf.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

L'objectif principal de l'action proposée est de réduire l'accès du grand public aux produits chimiques à haut risque lorsque ceux-ci présentent des niveaux de

concentration les rendant aptes à faire facilement l'objet d'une utilisation détournée pour la fabrication artisanale d'explosifs. Pour atteindre cet objectif, la vente au grand public de certains produits chimiques dépassant des seuils de concentration déterminés sera interdite. La vente de ces produits dans des concentrations supérieures ne sera autorisée qu'aux utilisateurs pouvant attester un besoin légitime d'utilisation du produit, ces utilisateurs pouvant obtenir une licence d'achat pour le produit en question. En outre, sera signalée toute transaction suspecte ayant trait à la vente de ces produits chimiques et de leurs mélanges ou à la vente de produits contenant des substances chimiques préoccupantes pour lesquelles des seuils de concentration ne peuvent être fixés. L'action législative proposée sera accompagnée de mesures volontaires de l'industrie et du secteur de la vente au détail visant à renforcer la sûreté et à sensibiliser davantage tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

Base juridique

Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- **Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union européenne.

Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés d'une manière suffisante par les États membres pour la ou les raisons exposées ci-après.

En dépit de la mise en œuvre de plusieurs mesures législatives et non législatives au niveau de l'UE ainsi qu'aux niveaux international et national, ces dernières ne ciblent pas spécifiquement les risques associés à certains produits chimiques sur le plan de la sûreté ou ne couvrent pas l'ensemble de l'UE. Dès lors, il se peut que certains précurseurs dont la vente est limitée ou contrôlée dans un pays puissent être obtenus facilement dans un autre pays. Outre ses conséquences sur le plan de la sûreté, cette situation pourrait fausser le jeu de la concurrence au niveau de l'UE dans ce domaine.

Certains éléments portent à croire que les groupes terroristes tiennent compte des divergences d'approches entre les États membres. L'exemple le plus parlant concerne l'ETA, qui a caché de grandes quantités de précurseurs d'explosifs en dehors de l'Espagne, notamment en France et au Portugal. Parallèlement, rien ne semble clairement démontrer qu'à ce jour, les terroristes aient changé leurs habitudes d'achat en fonction des différences de réglementation qui existent entre les États membres. Cette absence d'éléments révélateurs peut également s'expliquer par le fait qu'à l'heure actuelle, ces produits chimiques peuvent toujours être obtenus facilement dans la plupart des États membres.

Une action de l'UE permettrait de mieux réaliser les objectifs de la proposition pour la ou les raisons énoncées ci-après.

Les disparités actuelles entre les régimes auxquels sont soumis les précurseurs chimiques d'explosifs non seulement ont une incidence négative sur la sûreté, mais perturbent également le fonctionnement du marché intérieur. Elles nuisent au commerce transfrontière et aux autres activités économiques des producteurs et autres opérateurs de la chaîne d'approvisionnement exerçant leurs activités dans plusieurs pays. Une

action au niveau de l'UE permettrait d'éliminer ces effets négatifs.

Les récents attentats et tentatives d'attentat manquées ou déjouées ont montré que le terrorisme dépasse désormais les frontières des États membres qui en étaient traditionnellement victimes (par exemple l'Espagne, le Royaume-Uni ou la France) et s'étend à d'autres États membres. La nature de ces incidents montre également que les terroristes peuvent préparer dans un pays un attentat qu'ils prévoient de commettre dans un autre pays. L'UE ne peut pas être plus sûre que son maillon le plus faible. Par conséquent, des activités et une approche coordonnée au niveau de l'UE, qui bénéficieront à toutes les parties concernées, sont nécessaires.

Les États membres ont fait savoir, par l'intermédiaire de leurs représentants au sein du comité permanent sur les précurseurs (CPP), que leur préférence va à une approche européenne visant à harmoniser les règles en vigueur dans ce domaine. Cette approche est également soutenue par les associations de l'UE représentant l'industrie chimique, qui ont été largement consultées dans le cadre des travaux du CPP et de ceux relatifs à l'analyse d'impact. Certains États membres ont indiqué n'avoir pas encore pris de mesures dans l'attente d'une initiative de l'UE.

Ces actions contribueront à harmoniser les conditions de sûreté pour les produits chimiques utilisés dans la fabrication artisanale d'explosifs.

Le champ d'application de la proposition est limité à une liste succincte de substances chimiques et de leurs mélanges, et à la vente de ces produits au grand public (c'est-à-dire qu'il ne couvre pas la vente aux utilisateurs professionnels ou dans le cadre de transactions interentreprises). En outre, l'accès du grand public à certaines de ces substances n'est limité que si ces dernières dépassent des niveaux de concentration déterminés, et reste possible sur présentation d'une licence délivrée par une administration publique (attestant l'existence d'un besoin légitime d'utilisation). Les substances et les seuils de concentration sont clairement mentionnés dans l'annexe du règlement. La situation actuelle montre que la réglementation de ce domaine au niveau national engendre des divergences plutôt qu'une convergence, ce qui nuit à la sûreté. Du fait de ces divergences réglementaires, il est possible d'acheter des produits chimiques préoccupants dans un État membre, de facilement les transporter et d'éventuellement les utiliser de façon détournée dans la fabrication artisanale d'explosifs dans un autre État membre.

La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

Le champ d'application de l'instrument législatif proposé est clairement défini. Il laisse aux États membres une grande latitude pour élaborer un régime d'octroi de licences aux consommateurs qui soit conforme à leurs structures existantes et pour instaurer des sanctions appropriées. Tous les opérateurs économiques seraient soumis aux mêmes règles. L'instrument peut être aisément adapté à l'évolution de la menace et des connaissances relatives aux substances chimiques (en fonction, par exemple, des résultats de la recherche) en ajoutant ou en supprimant des substances dans les annexes

par procédure de délégation. Il a été opté pour un règlement afin d'éviter que des mesures de transposition nationales ne doivent être prises dans 27 États membres lors de chaque éventuelle modification des annexes.

La charge financière que représente cette proposition pour l'Union européenne et les gouvernements nationaux sera minimisée grâce à l'utilisation de structures existantes pour la mise en œuvre du règlement. En outre, la portée du règlement est limitée à certains des précurseurs chimiques suscitant le plus de préoccupations, pour la plupart desquels il existe des produits de substitution à même de satisfaire les besoins des consommateurs. Le nombre de demandes de licence devrait ainsi rester modeste. Afin de trouver un équilibre pratique entre les préoccupations en matière de sûreté et les capacités dont disposent l'industrie, le secteur de la vente au détail et les services répressifs pour signaler les transactions suspectes, des orientations seront élaborées avec la participation de l'ensemble de ces acteurs. Les effets économiques négatifs sur l'industrie et le secteur de la vente au détail seront réduits au minimum grâce à la consommation globalement peu élevée des produits chimiques préoccupants dans des concentrations supérieures aux seuils fixés (1,5 % de la consommation totale des produits chimiques concernés dans l'UE), à la possibilité d'acheter ces produits chimiques sur présentation d'une licence et à l'augmentation probable de l'utilisation des produits chimiques de substitution par le grand public. Afin d'éviter que les pouvoirs publics et la chaîne d'approvisionnement pour les produits chimiques préoccupants n'aient à supporter une charge initiale excessive, le règlement prévoira, dans le cadre de la mise en œuvre, une phase de transition. Cette étape est également nécessaire pour permettre aux entreprises et aux consommateurs de continuer à utiliser leurs anciens stocks de produits chimiques en question et de minimiser leurs pertes financières, mais aussi pour permettre aux autorités nationales de mettre en place le régime d'octroi de licences faisant partie de l'option privilégiée.

- **Incidence sur les droits fondamentaux**

La présente proposition a fait l'objet d'un examen approfondi pour garantir que ses dispositions sont pleinement compatibles avec les droits fondamentaux et les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment la protection des données à caractère personnel, la liberté d'entreprise, le droit à la propriété et le principe de non-discrimination. Le signalement des transactions suspectes et le régime d'octroi de licences prévus par le règlement nécessitent le traitement de données à caractère personnel, ce qui implique une ingérence sérieuse dans la vie privée et l'exercice du droit à la protection des données à caractère personnel. Pour être légale, cette ingérence doit remplir les critères définis par la législation de l'UE: elle doit être prévue par la loi et répondre à un intérêt public légitime nécessaire dans une société démocratique; elle doit aussi être nécessaire pour atteindre cet objectif et proportionnée à l'objectif visé, c'est-à-dire que l'objectif ne peut pas être atteint par d'autres mesures moins restrictives. La proposition requiert de façon explicite que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du règlement soit effectué conformément à la législation de l'UE en matière de protection des données, à savoir la directive 95/46/CE⁷, et aux lois nationales en matière de protection des données transposant cette directive.

⁷ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

En ce qui concerne la liberté d'entreprise et le droit à la propriété, la proposition constitue une réponse proportionnée aux objectifs qu'elle cherche à atteindre, notamment à la lumière des autres options examinées dans l'analyse d'impact telles que, par exemple, l'interdiction totale de la vente des substances en cause au grand public, quel que soit leur niveau de concentration. D'autres options, potentiellement moins intrusives, ont été examinées et jugées moins efficaces. Le règlement définit le champ d'application des régimes d'octroi de licences en énumérant les produits chimiques préoccupants à l'annexe I et en précisant les concentrations au-delà desquelles une licence serait requise pour l'achat de chacun de ces produits. Le signalement des transactions suspectes ne s'applique qu'aux produits chimiques mentionnés dans les annexes et sera basé sur une évaluation des risques effectuée par les opérateurs économiques. La proposition prévoit l'élaboration d'orientations concrètes et claires visant à aider les opérateurs économiques à apprécier la nature suspecte d'une transaction. Ces orientations permettront d'éviter que la notion de «transaction suspecte» reçoive une interprétation trop large, de façon à minimiser les transmissions de données à caractère personnel aux services répressifs et à prévenir toute pratique potentiellement arbitraire ou discriminatoire. En même temps, grâce au régime d'octroi de licences et à l'obligation de faire état de toute transaction suspecte, les opérateurs économiques pourront continuer à faire le commerce de tous les précurseurs, ce qui limitera l'impact de la proposition sur la liberté d'entreprise. La proposition n'aura aucune incidence sur le droit à la propriété, car les entreprises et le grand public continueront à jouir de la possibilité d'utiliser les produits dont ils ont fait légalement l'acquisition. Enfin, des périodes de transition raisonnablement longues sont prévues pour permettre au grand public et aux opérateurs économiques de s'adapter aux nouvelles exigences, ce qui limitera encore l'impact de la proposition sur le droit à la propriété et sur la liberté d'entreprise.

- **Choix des instruments**

Instrument proposé: règlement.

D'autres moyens ne seraient pas appropriés pour la ou les raisons ci-après.

L'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est la base juridique la plus appropriée compte tenu de la portée de l'action, donne le choix entre un règlement et une directive. Afin d'atteindre une harmonisation maximale pour les produits chimiques couverts par l'instrument juridique ainsi que, le cas échéant, pour les concentrations de ces produits chimiques, un règlement est l'instrument le plus approprié. Une approche harmonisée est souhaitable non seulement sous l'angle de la sûreté, mais aussi du point de vue des opérateurs économiques, qui bénéficieront de règles unifiées. De plus, le règlement permettra d'éviter que des mesures nationales de transposition ne doivent être prises chaque fois que des changements seront apportés à la liste des substances chimiques figurant dans les annexes (en fonction de l'évolution de la menace).

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union européenne.

5. INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

- **Simulation, phase pilote et période de transition**

L'acte proposé prévoit une période de transition.

- **Clause de réexamen/révision/caducité**

La proposition comprend une clause de réexamen.

- **Espace économique européen**

L'acte proposé concerne un domaine intéressant l'EEE et doit donc être étendu à celui-ci.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen⁸,
vu l'avis du Comité des régions⁹,
après consultation du contrôleur européen de la protection des données¹⁰,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Le plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs, adopté par le Conseil le 18 avril 2008¹¹, invitait la Commission à créer un comité permanent sur les précurseurs 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.
- (2) Le comité permanent sur les précurseurs, mis sur pied par la Commission en 2008, a recensé plusieurs précurseurs d'explosifs susceptibles d'être utilisés pour commettre des attentats terroristes et a recommandé une action appropriée au niveau de l'Union.
- (3) Certains États membres ont déjà adopté des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la mise sur le marché, à la mise à disposition et à la détention de certaines substances et de certains mélanges chimiques pouvant être utilisés en tant que précurseurs d'explosifs.

⁸ JO C ... du ..., p. ...

⁹ JO C ... du ..., p. ...

¹⁰ Avis du ... JO C

¹¹ 8311/08.

- (4) Ces dispositions législatives, réglementaires et administratives, qui diffèrent d'un État membre à l'autre et qui sont de nature à faire naître des entraves aux échanges dans l'Union européenne, devraient être harmonisées afin de garantir la libre circulation des substances et mélanges chimiques dans le marché intérieur, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité du grand public.
- (5) Compte tenu du fait que chaque modification d'une directive et de ses annexes nécessiterait des mesures nationales de transposition dans 27 États membres et que tous les opérateurs économiques devraient être soumis aux mêmes règles, le règlement est un instrument juridique plus approprié pour réglementer la commercialisation et l'utilisation des précurseurs d'explosifs.
- (6) La fiabilité et la puissance des explosifs de fabrication artisanale devraient être réduites en fixant des concentrations limites pour certaines substances. Les membres du grand public ne devraient pouvoir utiliser ces substances dans des concentrations dépassant les seuils fixés que s'ils sont titulaires d'une licence à cet effet. Ces substances ne devraient être délivrées qu'aux titulaires d'une telle licence.
- (7) Puisqu'il serait disproportionné d'interdire l'utilisation des précurseurs d'explosifs dans le cadre d'activités professionnelles, les mesures relatives à l'importation, à la commercialisation et à l'utilisation de ces précurseurs d'explosifs ne devraient s'appliquer qu'au grand public.
- (8) Il est techniquement impossible de fixer des concentrations limites pour les tablettes d'hexamine à usage de combustible. Des mesures devraient être prises pour faciliter le signalement des transactions suspectes au stade de la vente au détail pour les tablettes d'hexamine à usage de combustible et les autres précurseurs pour lesquels il n'existe pas de produits de substitution appropriés et sûrs.
- (9) Le commerce de précurseurs d'explosifs pouvant mener à la fabrication illégale d'engins explosifs improvisés, les États membres devraient fixer des règles en matière de sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.
- (10) À des fins de simplification, les dispositions existantes relatives au nitrate d'ammonium devraient être incluses dans le présent règlement et les paragraphes 2 et 3 de l'entrée n° 58 de l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)¹² devraient être supprimés.
- (11) Le présent règlement requiert le traitement de données à caractère personnel et leur communication ultérieure à des tiers en cas de transactions suspectes. Ce traitement implique une ingérence sérieuse dans l'exercice des droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹³ régit le traitement des données à

¹² JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

¹³ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

caractère personnel effectué dans le cadre du présent règlement. Par conséquent, il conviendrait de veiller à ce que le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel des personnes dont les données à caractère personnel sont traitées en application des dispositions du présent règlement soit dûment protégé, notamment en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel que l'octroi d'une licence et le signalement de transactions considérées comme suspectes devraient entraîner.

- (12) Compte tenu du fait que les substances chimiques utilisées par les terroristes et les autres criminels pour fabriquer artisanalement des explosifs peuvent changer rapidement, il devrait être possible de soumettre d'autres substances au régime prévu par le présent règlement, parfois dans l'urgence.
- (13) La Commission devrait donc être habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne afin de modifier les annexes du présent règlement.
- (14) Dans la mesure où l'objectif du présent règlement, à savoir limiter l'accès du grand public aux produits chimiques susceptibles d'être utilisés dans la fabrication artisanale d'explosifs, ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison de l'ampleur de l'action, être mieux réalisé à l'échelle de l'Union européenne, cette dernière peut adopter des mesures en respectant le principe de subsidiarité. Conformément au principe de proportionnalité, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (15) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus, notamment, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, plus particulièrement la protection de la vie privée, la liberté d'entreprise, le droit à la propriété et le principe de non-discrimination. Le présent règlement devrait être appliqué par tous les États membres conformément à ces droits et principes,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

Le présent règlement établit des règles harmonisées concernant la mise à disposition sur le marché de substances ou mélanges susceptibles d'être utilisés d'une manière détournée pour la fabrication illégale d'explosifs, afin d'en limiter la disponibilité pour le grand public.

Article 2

Champ d'application

1. Le présent règlement s'applique aux substances énumérées dans les annexes et aux mélanges contenant ces substances.
2. Le présent règlement ne s'applique pas:

a) aux articles tels que définis à l'article 3 du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil¹⁴;

b) aux articles pyrotechniques tels que définis dans la directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil¹⁵, aux articles pyrotechniques destinés à être utilisés à des fins non commerciales, conformément à la législation nationale, par les forces armées, les services répressifs ou les corps de sapeurs-pompiers, aux équipements relevant du champ d'application de la directive 96/98/CE du Conseil¹⁶, aux articles pyrotechniques destinés à être utilisés dans l'industrie aérospatiale et aux amorces à percussion conçues pour des jouets;

c) aux substances énumérées dans les annexes et aux mélanges contenant ces substances utilisés par les forces armées ou les services répressifs.

Article 3

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- (1) «mise à disposition»: tout type de fourniture, à titre onéreux ou non;
- (2) «utilisation»: toute opération de transformation, de formulation, de stockage, de traitement, de mélange, de production d'un article ou tout autre usage;
- (3) «membre du grand public»: toute personne physique agissant à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de ses activités commerciales ou professionnelles;
- (4) «transaction suspecte»: toute transaction relative à des substances mentionnées dans les annexes, ou à tout mélange contenant celles-ci, lorsqu'il y a de bonnes raisons de suspecter que la substance ou le mélange est destiné(e) à la production d'explosifs de fabrication artisanale;
- (5) «substance non classifiée»: toute substance qui, bien que ne figurant pas dans les annexes, est recensée parmi celles qui ont été utilisées pour la fabrication artisanale d'explosifs;
- (6) «opérateur économique»: toute personne physique ou morale ou toute entité publique ou groupe composé de telles personnes et/ou tout organe exécutant des travaux ou offrant des produits ou services sur le marché;
- (7) «agriculteur»: une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres, dont l'exploitation se trouve sur le territoire de la Communauté, tel que défini à l'article 52 du traité sur l'Union européenne, et qui exerce une activité agricole;

¹⁴ JO L 396 du 30.12.2006.

¹⁵ JO L 154 du 14.6.2007.

¹⁶ JO L 46 du 17.2.1997.

- (8) «activité agricole»: la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales au sens de l'article 5 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil¹⁷.

Article 4

Importation, mise à disposition, détention et utilisation

1. Les substances mentionnées à l'annexe I ou les mélanges contenant celles-ci ne doivent pas être mis à la disposition de membres du grand public ni détenus ou utilisés par ceux-ci, sauf si la substance telle qu'elle est mise à disposition présente une concentration inférieure ou égale à la limite fixée à l'annexe I.
2. Nonobstant le paragraphe 1, les substances mentionnées à l'annexe I ou les mélanges contenant celles-ci peuvent être mis à la disposition de membres du grand public, détenus ou utilisés par ceux-ci, pour autant que la personne concernée produise une licence l'autorisant à acheter la substance, ou le mélange contenant celle-ci, délivrée par une autorité compétente d'un État membre.
3. Lorsqu'un membre du grand public entend importer une substance mentionnée à l'annexe I, ou un mélange qui la contient, sur le territoire douanier de l'Union européenne, et que, sous sa forme importée, la substance ou le mélange présente une concentration supérieure à la limite fixée à l'annexe I, la personne concernée doit produire une licence au sens du paragraphe 2 au bureau de douane d'entrée. En cas de doutes relatifs à l'authenticité ou à l'exactitude d'une licence délivrée conformément au paragraphe 2, et lorsqu'un avis complémentaire est nécessaire, les autorités douanières prennent contact avec les autorités compétentes désignées par l'État membre concerné aux fins de la délivrance des licences conformément à l'article 5.
4. Nonobstant le paragraphe 1, le nitrate d'ammonium et les mélanges en contenant peuvent être mis à la disposition d'agriculteurs et détenus par ceux-ci, pour être utilisés comme engrais dans le cadre d'activités agricoles, dans des concentrations supérieures à la limite mentionnée à l'annexe I.
5. Tout opérateur économique qui met une substance ou un mélange à la disposition d'un membre du grand public conformément au paragraphe 2 vérifie la licence de celui-ci et consigne la transaction.
6. Lorsqu'un opérateur économique entend mettre une substance mentionnée à l'annexe I, ou un mélange qui la contient, à la disposition de membres du grand public, et que la substance telle qu'elle est mise à disposition présente une concentration supérieure à la limite fixée à l'annexe I, il indique clairement sur le conditionnement que l'achat, la détention ou l'utilisation de cette substance ou de ce mélange est subordonné(e) à la possession d'une licence telle que visée au paragraphe 2.

¹⁷ JO L 270 du 21.10.2003.

Article 5

Licences

1. Chaque État membre définit les règles de délivrance de la licence prévue à l'article 4, paragraphe 2. Au moment d'envisager l'octroi d'une licence, l'autorité compétente de l'État membre concerné tient en particulier compte de la légitimité de l'utilisation prévue de la substance. La licence est refusée s'il existe de bonnes raisons de douter de la légitimité de l'utilisation prévue.
2. L'autorité compétente peut soit limiter la validité de la licence à trois ans au maximum, soit obliger le preneur de licence à démontrer, tous les trois ans au moins, que les conditions d'octroi de la licence sont encore remplies. La licence mentionne les substances concernées.
3. L'autorité compétente peut soumettre toute demande de licence au paiement de droits. Ces droits ne peuvent être supérieurs aux frais de traitement de la demande.
4. L'autorité compétente peut suspendre ou révoquer la licence chaque fois qu'il existe de bonnes raisons de croire que les conditions dans lesquelles elle a été délivrée ne sont plus réunies.
5. Les recours contre une décision de l'autorité compétente ainsi que les litiges concernant le respect des conditions de la licence sont traités par l'instance compétente en vertu du droit national.
6. Les licences accordées par les autorités compétentes d'un État membre sont valables dans tous les États membres. La Commission peut, après avoir consulté le comité permanent sur les précurseurs, élaborer des lignes directrices relatives aux détails techniques des licences afin de favoriser la reconnaissance mutuelle de celles-ci.

Article 6

Signalement des transactions suspectes et des vols

1. Les transactions suspectes concernant les substances mentionnées dans les annexes, ou des mélanges contenant ces substances, sont signalées conformément au présent article.
2. Chaque État membre met en place un point de contact national en indiquant clairement le numéro de téléphone et l'adresse électronique auxquels les transactions suspectes peuvent être signalées.
3. Les opérateurs économiques qui ont des raisons de croire qu'une transaction proposée portant sur une ou plusieurs substances citées dans les annexes, ou sur des mélanges contenant de telles substances, constitue une transaction suspecte signalent celle-ci sans retard, y compris l'identité du client si possible, au point de contact national de l'État membre dans lequel la transaction a été proposée.
4. Les opérateurs économiques signalent toute autre transaction suspecte relative à une substance non classifiée ou un mélange contenant celle-ci.

5. Les opérateurs économiques signalent également tout vol important de substances citées dans les annexes, ou de mélanges contenant ces substances, au point de contact national de l'État membre dans lequel le vol s'est déroulé.

6. Pour favoriser la coopération entre les autorités compétentes et les opérateurs économiques, notamment en ce qui concerne les substances non classifiées, la Commission rédige et actualise, après avoir consulté le comité permanent sur les précurseurs, des lignes directrices destinées à aider les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de substances chimiques. Ces lignes directrices fournissent notamment:

a) des informations concernant les moyens de reconnaître et de signaler les transactions suspectes;

b) une liste régulièrement mise à jour des substances non classifiées, afin de permettre aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement de contrôler volontairement le commerce de ces substances;

c) d'autres informations qui peuvent être jugées utiles.

7. Les autorités compétentes des États membres s'assurent que les lignes directrices prévues au paragraphe 6 et la liste des substances non classifiées sont régulièrement diffusées d'une manière jugée appropriée par les autorités compétentes en conformité avec les objectifs des lignes directrices.

Article 7

Protection des données

Chaque État membre s'assure que le traitement des données à caractère personnel effectué en application du présent règlement est conforme à la directive 95/46/CE¹⁸. En particulier, chaque État membre veille à ce que le traitement des données à caractère personnel requis pour l'octroi d'une licence en vertu des articles 4 et 5 du présent règlement, et le signalement des transactions suspectes conformément à l'article 6, soient conformes à ladite directive.

Article 8

Sanctions

Chaque État membre détermine le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement et prend toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

¹⁸ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

Article 9

Modification des annexes

Afin de s'adapter aux évolutions observées dans l'utilisation détournée des substances chimiques utilisées comme précurseurs d'explosifs, ou sur la base de travaux de recherche et d'essais, la Commission pourrait adopter des modifications à apporter aux annexes par l'intermédiaire d'actes délégués conformément aux articles 10, 11 et 12. En cas d'urgence impérieuse, notamment en cas de changement soudain dans l'évaluation des risques relative à l'utilisation détournée de substances chimiques pour la fabrication artisanale d'explosifs, l'article 13 s'applique.

Article 10

Exercice de la délégation

1. La Commission est habilitée à adopter les actes délégués visés à l'article 9 pour une période indéterminée.
2. Dès qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie simultanément au Parlement européen et au Conseil.
3. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions énoncées aux articles 11 et 12.

Article 11

Révocation de la délégation

1. La délégation de pouvoir visée à l'article 9 peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil.
2. L'institution qui a entamé une procédure interne afin de décider si elle entend révoquer la délégation de pouvoir s'efforce d'informer l'autre institution et la Commission dans un délai raisonnable avant de prendre une décision finale, en indiquant les pouvoirs délégués qui pourraient faire l'objet d'une révocation, ainsi que les motifs éventuels de cette révocation.
3. La décision de révocation met un terme à la délégation des pouvoirs qui y sont spécifiés. Elle prend effet immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans la décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués qui sont déjà en vigueur. Elle est publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 12

Objections aux actes délégués

1. Le Parlement européen et le Conseil peuvent formuler des objections à l'égard de l'acte délégué dans un délai de deux mois à compter de la date de notification. À l'initiative du Parlement européen ou du Conseil, ce délai est prolongé d'un mois.

2. Si, à l'expiration de ce délai, ni le Parlement européen ni le Conseil n'ont formulé d'objections à l'égard de l'acte délégué, celui-ci est publié au Journal officiel de l'Union européenne et entre en vigueur à la date prévue dans ses dispositions.

3. L'acte délégué peut être publié au Journal officiel de l'Union européenne et entrer en vigueur avant l'expiration de ce délai si le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas formuler d'objections.

4. Si le Parlement européen ou le Conseil soulève des objections à l'égard d'un acte délégué, celui-ci n'entre pas en vigueur. L'institution qui soulève des objections à l'égard de l'acte délégué en expose les motifs.

Article 13

Procédure d'urgence

1. Un acte délégué adopté selon la procédure d'urgence entre en vigueur sans délai et s'applique tant qu'aucune objection n'est exprimée conformément au paragraphe 2. La notification de l'acte au Parlement européen et au Conseil expose les motifs pour lesquels il est fait usage de la procédure d'urgence.

2. Le Parlement européen et le Conseil peuvent, dans un délai de six semaines à compter de la date de notification, formuler des objections à l'égard de l'acte délégué. Dans un tel cas, l'acte cesse de s'appliquer. L'institution qui soulève des objections à l'égard de l'acte délégué en expose les motifs.

Article 14

Modification de l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006

À l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006¹⁹, à l'entrée 58 du tableau présentant la dénomination des substances, groupes de substances et mélanges, ainsi que les conditions de restriction, à la colonne 2, les paragraphes 2 et 3 sont supprimés.

Article 15

Disposition transitoire

La détention et l'utilisation, par des membres du grand public de substances mentionnées à l'annexe I, ou de mélanges de ces substances, dans des concentrations supérieures aux limites fixées à l'annexe I, continuent d'être autorisées jusqu'au [36 mois à compter de l'adoption].

¹⁹ JO L 396 du 30.12.2006.

Article 16

Réexamen

Il est procédé à un réexamen du présent règlement [*5 ans après son adoption*].

Article 17

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur [*18 mois après son adoption*].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à [...], le [...]

Par le Parlement européen

Par le Conseil

Le président

Le président

AMPLIATION CERTIFIEE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe

ANNEXE I

Substances qui ne peuvent être mises à la disposition de membres du grand public en tant que telles ou dans des mélanges qui les contiennent, sauf si leur concentration est égale ou inférieure aux limites fixées ci-dessous

Dénomination de la substance et numéro de registre du Service des résumés analytiques de chimie (Chemical Abstracts Service Registry – n° CAS)	Teneur minimale	Code de la nomenclature combinée (NC) pour un composé de constitution chimique définie, présenté isolément, remplissant les conditions énoncées dans la note 1 du chapitre 28 ou 29 de la NC, respectivement {voir règlement (CE) n° 948/2009 du 30 septembre 2009, JO L 287 du 31.10.2009}	Code de la nomenclature combinée (NC) pour un mélange ou une préparation sans constituants (par exemple, le mercure, les métaux précieux, les métaux des terres rares ou les éléments radioactifs) qui détermineraient une classification sous un autre code NC {voir règlement (CE) n° 948/2009 du 30 septembre 2009, JO L 287 du 31.10.2009}
Peroxyde d'hydrogène (n° CAS 7722-84-1)	12 % p/p	2847 00 00	3824 90 97
Nitrométhane (n° CAS 75-52-5)	30 % p/p	2904 20 00	3824 90 97
Acide nitrique (n° CAS 7697-37-2)	3 % p/p	2808 00 00	3824 90 97
Chlorate de potassium (n° CAS 3811-04-9)	40 % p/p	2829 19 00	3824 90 97
Perchlorate de potassium (n° CAS 7778-74-7)	40 % p/p	2829 90 10	3824 90 97
Chlorate de sodium (n° CAS 7775-09-9)	40 % p/p	2829 11 00	3824 90 97
Perchlorate de sodium (n° CAS 7601-89-0)	40 % p/p	2829 90 10	3824 90 97
Nitrate d'ammonium (n° CAS 6484-52-2)	16 % en poids d'azote provenant du nitrate	3102 30 10 (en solution aqueuse) 3102 30 90 (autre)	3824 90 97

	d'ammoniu m		
--	----------------	--	--

ANNEXE II

Substances en tant que telles ou présentes dans des mélanges au sujet desquelles toute transaction suspecte doit être signalée

Dénomination de la substance et numéro de registre du Service des résumés analytiques de chimie (Chemical Abstracts Service Registry – n° CAS)	Code de la nomenclature combinée (NC) pour un composé de constitution chimique définie, présenté isolément, remplissant les conditions énoncées dans la note 1 du chapitre 28, la note 1 du chapitre 29 ou la note 1 b) du chapitre 31 de la NC, respectivement {voir règlement (CE) n° 948/2009 du 30 septembre 2009, JO L 287 du 31.10.2009}	Code de la nomenclature combinée (NC) pour des mélanges ou des préparations sans constituants (par exemple, le mercure, les métaux précieux, les métaux des terres rares ou les éléments radioactifs) qui détermineraient une classification sous un autre code NC {voir règlement (CE) n° 948/2009 du 30 septembre 2009, JO L 287 du 31.10.2009}
Hexamine (n° CAS 100-97-0)	2921 29 00	3824 90 97
Acide sulfurique (n° CAS 7664-93-9)	2807 00 10	3824 90 97
Acétone (n° CAS 67-64-1)	2914 11 00	3824 90 97
Nitrate de potassium (n° CAS 7757-79-1)	2834 21 00	3824 90 97
Nitrate de sodium (n° CAS 7631-99-4)	3102 50 10 (naturel)	3824 90 97
	3102 50 90 (autres)	3824 90 97
Nitrate de calcium (n° CAS 10124-37-5)	2834 29 80	3824 90 97
Nitrate d'ammonium et de calcium (n° CAS 15245-12-2)	3102 60 00	3824 90 97