



AVIS – Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances

DEVOIR DE DILIGENCE SUR LE TRAFIC DES MINÉRAIS DE CONFLIT

Réunie le 11 mai 2021, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le rapport pour avis de M. François Bonneau sur l'article 28 visant à adapter en droit national le règlement (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

1. LE RÈGLEMENT « 3TG » IMPOSE UN « DEVOIR DE DILIGENCE » AUX IMPORTATEURS DE MINÉRAIS EN PROVENANCE DE ZONES DE CONFLIT ET À HAUT RISQUE

- Le règlement européen – dit « règlement 3TG » par référence à l'appellation en langue anglaise de ces quatre minerais¹ – marque l'**aboutissement d'une décennie de négociations** internationales et européennes pour **lutter contre le financement des guerres civiles** et des groupes armés non étatiques par le commerce de ces minerais.
- Il instaure un **devoir de diligence des importateurs** sur leur chaîne d'approvisionnement pour améliorer la traçabilité des minerais et métaux provenant de zones de conflit et à haut risque.

A. LES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS D'ÉTAIN, DE TANTALE, DE TUNGSTÈNE ET D'OR...

La Chine est le premier pays producteur et exportateur d'étain, de tungstène et d'or pour alimenter sa production de composants et d'équipements réexportés vers l'Europe et les États-Unis. La République démocratique du Congo (RDC), premier producteur de tantale est également un important producteur d'étain (17 000 tonnes), derrière la Birmanie.

Les principaux pays producteurs de minerais « 3TG » en 2020

Rang mondial	Étain	Tantale	Tungstène	Or
1 ^{er}	Chine 81 000 tonnes	RDC 670 tonnes	Chine 69 000 tonnes	Chine 380 tonnes
2 ^{ème}	Indonésie 66 000 tonnes	Brésil 370 tonnes	Vietnam 4 300 tonnes	Australie 320 tonnes
3 ^{ème}	Birmanie 33 000 tonnes	Rwanda 270 tonnes	Russie 2 200 tonnes	Russie 300 tonnes

Source : US Geological Survey 2021

¹ Tin, tantalum, tungsten, gold.

B. UNE INCIDENCE FAIBLE À MODÉRÉE SUR LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS DE LA BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DÉFENSE (BITD)

Le tungstène apparaît comme le plus stratégique pour l'industrie de défense. Sous forme de composés ou d'alliages, il permet la réalisation d'outils nécessitant une grande dureté (pièces d'usure dans la métallurgie, poudres abrasives, outils de découpe) ou une résistance aux très hautes températures (pour la rentrée atmosphérique d'un véhicule spatial, les moteurs d'avions). Le tungstène est utilisé pour le blindage, mais aussi pour les pénétrateurs à énergie cinétique (ou obus flèche). La Chine est le principal producteur de tungstène (plus de 80 %), mais il existe des gisements au Canada, en Russie et au Vietnam. La production de tungstène est également envisagée en France. Un gisement dans le Tarn abriterait plus de 3,2 millions de tonnes de minerai de tungstène, soit un potentiel de plus de 22 000 tonnes de métal. Les obligations pesant sur les importateurs auront donc vraisemblablement une incidence modérée pour les approvisionnements de la BITD en tungstène.

Le tantale est principalement utilisé pour l'électronique. Il entre aussi dans la composition de superalliages (aubes de turbines de réacteurs d'avions). Il est particulièrement résistant à la corrosion. Plus de la moitié du tantale provient des mines. Les principaux producteurs sont la RDC (43%) et le Rwanda (22%), mais l'Australie et le Brésil ont des réserves plus importantes. Près d'un tiers du tantale provient du recyclage (notamment des produits électroniques). L'incidence pour les approvisionnements de la BITD apparaît donc faible.

L'étain et l'or ont peu d'utilisations liées à la défense, et dans des quantités faibles. Ils sont notamment utilisés dans l'électronique (non spécifiquement de défense). L'étain peut aussi être utilisé dans certains alliages pour l'aéronautique. Un tiers de la production d'étain provient de Chine, mais la Malaisie posséderait des réserves plus importantes. L'Indonésie représente presque 30% de la production, les autres producteurs significatifs sont la Birmanie, le Pérou, la Bolivie, le Brésil et l'Australie. L'incidence pour les approvisionnements de la BITD apparaît négligeable.

Source : Délégation générale à l'armement

C. LE DEVOIR DE DILIGENCE DES IMPORTATEURS À L'ÉGARD DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT

1. Le devoir de diligence s'inscrit dans une démarche de responsabilité sociale des entreprises

L'esprit du règlement est fondé sur une approche dite de *compliance* (conformité) qui doit conduire l'entreprise à se conformer à un ensemble d'obligations pour lesquelles l'autorité compétente est appelée à la guider et la conseiller avant tout déclenchement de mesures de polices administratives, le cas échéant dissuasives (astreinte, exécution d'office).

2. Le devoir de diligence entraîne quatre catégories d'obligations

Les importateurs doivent assurer la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement par la mise en place de **systèmes de gestion**, de **gestion des risques**, d'**évaluations par des tiers indépendants** et par la **publication d'informations**.

3. L'ADAPTATION EN DROIT NATIONAL DU RÈGLEMENT « 3TG » PORTE EXCLUSIVEMENT SUR L'ORGANISATION DES CONTRÔLES ET LA FIXATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX INFRACTIONS

A. LES RÈGLES APPLICABLES AUX INFRACTIONS PRIVILÉGIENT L'INCITATION PLUTÔT QUE LA SANCTION

L'Union européenne charge les autorités compétentes de réaliser *a posteriori* les contrôles appropriés pour s'assurer que les importateurs s'acquittent de leurs obligations au titre du devoir

de diligence, et de fixer les règles applicables aux infractions. En cas d'infraction, les autorités compétentes des États membres notifient à l'importateur un avis prescrivant les mesures correctives qu'il doit prendre.

L'article 28 instaure donc **un système de contrôles qui privilégie l'incitation à la sanction**. L'administration peut faire des inspections sur pièces et sur place, et enjoindre, en cas de manquement constaté, les intéressés à appliquer des mesures correctives, dans un délai qu'elle détermine, sous peine d'exécution d'office et d'astreintes administratives pouvant atteindre 1 500 € par jour de retard. Le règlement ne prévoit pas de sanctions judiciaires, à la différence de la régulation européenne du commerce du bois issu d'exploitations forestières illégales.

LE SYSTÈME DES CONTRÔLES A POSTERIORI SERA-T-IL SUFFISANT ?

B. UNE CLAUSE DE REVOYURE EUROPÉENNE EST PRÉVUE EN 2023 : FAUDRA-T-IL INSTAURER DES DISPOSITIONS PLUS CONTRAIGNANTES ?

L'adaptation de ce règlement européen soulève plusieurs **points de vigilance** quant à :

- **l'effectivité des contrôles** réalisés par des agents dont les administrations compétentes ne sont pas encore définies ;
- **l'efficacité d'un dispositif essentiellement incitatif**, non assorti de sanctions judiciaires.

Le règlement 3TG présente toutefois deux vertus principales :

- celle d'étendre le mécanisme du devoir de diligence au commerce de ces quatre métaux et minerais, ouvrant la voie à une extension vers d'autres secteurs (des initiatives européennes sont en cours d'élaboration sous un angle environnemental dans le domaine des batteries, des terres rares et d'autres minerais, notamment le cobalt) ;
- celle de prévoir une clause de revoiture, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, pour examiner l'efficacité du dispositif et pour estimer si un régime de sanctions doit être imposé en cas de manquement répété au devoir de diligence.

La commission, sur la proposition de son rapporteur pour avis, a adopté quatre amendements modifiant l'article 28 pour d'une part préciser le périmètre des contrôles effectués par les agents habilités sur la documentation devant être tenue par les importateurs, d'autre part, s'assurer de la proportionnalité du montant des astreintes administratives à la gravité des manquements constatés et à la situation financière des importateurs concernés.



Christian Cambon

Président de la
commission
Sénateur du Val-de-
Marne
(LR)



François Bonneau

Rapporteur
Sénateur de Charente
(UC)

Commission des affaires étrangères, de la défense
et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-535.html>