

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs»

COM(2010) 473 final — 2010/0246 (COD)

(2011/C 84/05)

Rapporteur général: **M. SEARS**

Le 15 et le 7 octobre 2010, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

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

COM(2010) 473 final — 2010/0246(COD).

Le 20 octobre 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen, lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), a nommé M. SEARS rapporteur général et adopté le présent avis par 149 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition vise à réduire la fréquence et l'impact des attaques terroristes en limitant l'accès du grand public à certaines substances et certains mélanges de substances utilisés de manière répandue et légitime, qui en fortes concentrations peuvent également être employés pour fabriquer des explosifs, ainsi qu'en imposant le signalement des transactions suspectes concernant ces mêmes substances.

1.2 La proposition concerne les grossistes, les détaillants et les États membres. Les fabricants de produits chimiques ont déjà mis en place des contrôles et des codes de signalement volontaires, par exemple pour les précurseurs d'armes et de drogues. Ils ne devraient pas être touchés par ces propositions sur le plan matériel. Les tonnages en cause sont modestes par rapport aux quantités totales vendues. Les propositions ne suscitent aucune préoccupation concernant la santé des travailleurs ou l'exposition à l'environnement. Leur succès dépendra des mesures prises par les autorités compétentes en matière de collecte et de partage des informations pertinentes.

1.3 Le CESE soutient les mesures prises pour lutter contre le terrorisme et approuve l'optique générale de la proposition, en l'occurrence un règlement au titre de l'article 114 visant à prévenir la fragmentation du marché intérieur.

1.4 Le CESE approuve également la liste de huit substances (en tant que telles et dans des mélanges) figurant à l'annexe I, à soumettre à des contrôles au titre des dispositions envisagées. Il est donc raisonnable d'autoriser les ventes au grand public dans des concentrations élevées afin de permettre, uniquement sous licence, la poursuite d'utilisations finales légitimes uniquement.

1.5 Le CESE convient également qu'il est judicieux de mettre en place des systèmes centralisés dans les États membres afin de réceptionner et de transmettre les signalements des transactions suspectes concernant l'un des produits figurant parmi les huit substances en question ou parmi les sept autres reprises dans la liste de l'annexe II, et de toute autre transaction relevant de ces dispositions, ainsi que de réagir aux signalements en question.

1.6 Le CESE regrette toutefois un certain nombre d'insuffisances dans cette proposition concernant: les éléments probants présentés pour certaines substances particulières; les autres possibilités de contrôle, par exemple la taille maximale du conditionnement; les modalités pratiques des contrôles aux points de vente, notamment la définition des «entreprises» qu'il convient d'exclure du champ de cette proposition; certaines incohérences du texte, par exemple en ce qui concerne la portée éventuelle de l'obligation de signalement.

1.7 Le CESE est également surpris que, bien que les coûts pour le secteur du détail et pour les autorités publiques aient été largement quantifiés, cela ne soit par le cas pour les avantages escomptés. Certes, la valeur d'une vie humaine épargnée est une notion subjective. Cette approche a pourtant été adoptée par le passé pour évaluer les coûts des propositions de l'UE. Les raisons pour lesquelles cela n'a pas été fait dans le cas présent ne sont pas évoquées.

1.8 En dépit de ces préoccupations, le CESE soutient résolument la proposition. Faire en sorte que les groupes concernés et la société civile dans son ensemble soient informés de ces mesures constituera un défi majeur. Le CESE serait heureux d'y contribuer de toutes les manières possibles.

2. Introduction

2.1 Les engins explosifs improvisés, qui contiennent souvent des explosifs de fabrication artisanale, sont de plus en plus fréquemment utilisés par des terroristes, ainsi que par d'autres criminels et groupes de criminels pour attaquer des cibles militaires ou économiques dans le monde entier et pour semer la terreur parmi les populations civiles au nom d'idéaux politiques ou religieux.

2.2 Bien que la plupart de ces événements aient eu lieu jusqu'à présent en dehors de l'UE et que les services de renseignement nationaux aient fait tout ce qui était dans leur pouvoir, les États membres et les citoyens de l'UE n'ont pas été épargnés. Les pays riches deviennent des cibles privilégiées; aucun pays ne peut être totalement à l'abri. Les instigations idéologiques, ainsi que les instructions pratiques pour fabriquer des bombes, circulent dans le monde entier par l'intermédiaire d'Internet. Les précurseurs nécessaires sont facilement accessibles dans les magasins de détail ou en ligne, souvent à un prix modéré et dans les concentrations élevées qui sont nécessaires pour des explosifs de fabrication artisanale, ainsi que pour des utilisations finales légitimes de nature industrielle ou domestique.

2.3 Dans la mesure où ces autres usages existent et que toute mesure de contrôle devrait être à la fois efficace et nécessaire, il s'avère manifestement indispensable de déterminer quelles substances doivent être réglementées et de quelle manière, quelles autres mesures d'accompagnement sont nécessaires et quel traité doit servir de base juridique.

2.4 Ces questions ont été traitées dans un avis antérieur⁽¹⁾ relatif à une modification de la directive 76/769/CEE du Conseil relative à l'emploi de «certaines substances et préparations dangereuses», notamment le nitrate d'ammonium utilisé en grandes quantités dans le monde entier comme engrais, ainsi que comme ingrédient efficace et bon marché pour la fabrication d'explosifs commerciaux ou artisanaux.

2.5 Comme cela avait alors été indiqué, d'autres bases légales auraient pu être retenues concernant le terrorisme ou les précurseurs d'explosifs mais, compte tenu de l'actuel traité UE, elles auraient dû faire l'unanimité parmi les États membres. Il a été considéré que cela aurait été difficile à réaliser dans le bref laps de temps avant l'abrogation de cette directive ancienne et son remplacement par le règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH), auquel le nitrate d'ammonium a été finalement ajouté à l'annexe XVII.

2.6 Un certain nombre d'États membres ont adopté depuis des mesures à l'échelon national pour limiter l'accès aux précurseurs d'explosifs présentant un caractère particulièrement préoccupant. Pour éviter la fragmentation du marché intérieur et pour s'assurer que la collecte de renseignements et les autres mesures de lutte contre le terrorisme ne présentent aucune lacune, une proposition de la Commission est aujourd'hui indispensable.

⁽¹⁾ JO C 204 du 9.8.2008, p. 13.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission porte sur un règlement visant à limiter l'accès du public à certaines substances spécifiques d'usage courant mais pouvant être utilisées de manière détournée en tant que précurseurs d'explosifs. Afin de préserver la libre circulation des marchandises, la vente de huit substances, énumérées à l'annexe I, reste autorisée sous forme concentrée avec une licence délivrée par une autorité nationale compétente sur la base de justificatifs attestant l'existence d'un besoin légitime d'utilisation, ou sans licence si les niveaux de concentration sont insuffisants pour pouvoir fabriquer des explosifs artisanaux. Il n'est question ni de licence ni de niveaux de concentration pour les sept autres substances répertoriées à l'annexe II. Toutefois, pour l'ensemble des 15 substances, et en fait en cas de vente de toute autre substance – ou d'un mélange (ou article?) la contenant – non reprise dans ces annexes mais sporadiquement recensée par la Commission parmi celles qui ont été utilisées pour la fabrication artisanale d'explosifs, toute transaction jugée «suspecte» pour de «bonnes» raisons doit être signalée au point de contact national unique.

3.2 Les utilisateurs professionnels de ces substances et les transactions interentreprises ne sont pas concernés par cette réglementation. La législation relative à la protection de la vie privée doit être pleinement respectée. Le dispositif réglementaire doit être suffisamment flexible pour permettre une réaction rapide lorsque les besoins évoluent. Des accords volontaires, des codes de conduites et de meilleurs systèmes d'information seront nécessaires pour appuyer ces mesures.

3.3 Les coûts seront répartis de manière plus ou moins équitable entre, d'une part, l'industrie et le secteur de la vente au détail (coûts de mise en conformité, étiquetage, reformulation et manque à gagner) et, d'autre part, les autorités nationales compétentes (qui devront mettre en place et pourvoir en personnel les dispositifs nécessaires à l'octroi des licences, à la collecte d'informations et au signalement).

3.4 En ce qui concerne le nitrate d'ammonium, figurant à l'annexe I de la proposition à l'examen, les références à cette substance contenues à l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH), qui ne prévoit pas de régimes de licences ni d'obligation de signaler les transactions suspectes, seront supprimées. Les dérogations spécifiques relatives à son utilisation par des agriculteurs seront maintenues.

3.5 Le règlement entrera en vigueur 18 mois après son adoption; il sera obligatoire dans tous ses éléments dans l'ensemble des États membres. Une période de transition de 36 mois maximum sera nécessaire pour permettre aux personnes détinent, dans des concentrations élevées, des substances mentionnées à l'annexe I, de les utiliser ou de s'en défaire. Le règlement est étendu aux États membres de l'EEE et sera réexaminé après 5 ans.

3.6 La proposition s'accompagne d'un exposé des motifs, d'un document de travail des services de la Commission et d'un résumé de l'analyse d'impact, cette dernière étant basée sur une étude préparatoire élaborée par un contractant externe (GHK en collaboration avec Rand Europe et Comstratos) en étroite coopération avec le Comité permanent sur les précurseurs (CPP) institué dans le cadre du plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs adopté par le Conseil le 18 avril 2008. L'analyse d'impact a été examinée par le Comité d'analyse d'impact de la Commission en mars 2010 et plusieurs recommandations ont été formulées.

3.7 Des informations de fond sont également disponibles dans la communication de la Commission relative à l'amélioration de la sécurité des explosifs datée du 6 novembre 2007 ainsi que dans les rapports annuels du CPP de 2008 et 2009.

4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient clairement la déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil en 2004 ainsi que les mesures et documents plus détaillés qui ont suivi, et a relevé le rôle essentiel de la société civile s'agissant de garantir la sécurité des citoyens. Le CESE accueille dès lors favorablement la proposition à l'examen concernant les précurseurs d'explosifs.

4.2 Le CESE convient qu'un règlement applicable à tous les États membres est nécessaire, indépendamment des activités terroristes auxquels ils sont actuellement exposés ou des informations dont ils disposent à ce sujet. Les groupes terroristes existants peuvent traverser les frontières nationales en vue d'acheter ou de stocker des précurseurs ou encore de fabriquer des explosifs artisanaux. Les terroristes internationaux ne connaissent absolument aucune frontière. L'on observe que les terroristes ont tendance à utiliser des explosifs plus puissants en se souciant de moins en moins de la vie humaine. Bien que la majorité des tentatives d'attentat soient déjouées, lorsqu'elles réussissent, leurs effets sont dévastateurs.

4.3 Le CESE reconnaît également que l'article 114 est la base juridique appropriée afin d'empêcher la fragmentation du marché intérieur pour des substances qui sont et resteront largement répandues, leur utilisation étant légitime et essentielle dans un grand nombre de cas. Des produits de remplacement peuvent parfois être disponibles, mais une substitution complète est généralement impossible et un retrait total du marché aurait des conséquences disproportionnées pour les fabricants, les vendeurs et les consommateurs concernés. Il conviendrait également d'éviter tout conflit avec d'autres législations, par exemple en ce qui concerne les précurseurs de drogue ou le recours à des produits agrochimiques. Des dérogations nationales, en particulier pour les substances énumérées à l'annexe I, ne devraient pas être autorisées.

4.4 Le CESE constate que les listes des précurseurs contrôlés sont plutôt le reflet d'expériences locales liées à des attentats récents alors que l'objectif final devrait être l'établissement d'une liste minimale approuvée au niveau mondial. Toutefois, des arguments convaincants plaident pour chacune des substances reprises dans la proposition et des mises à jour rapides sont prévues chaque fois que de nouveaux moyens de fabriquer des explosifs artisanaux sont découverts. Les huit substances figurant à l'annexe I ne seront disponibles pour le grand public en

concentrations élevées que sous licence. Cela devrait suffire à limiter les achats sporadiques, individuels, occasionnels ou opportunistes. Le contrôle des activités plus «professionnelles» de personnes plus déterminées continuera de dépendre avant tout de la qualité des informations qui seront transmises à la police ou à d'autres organismes centralisés de sécurité, et de l'utilisation qui en sera faite.

4.5 Le CESE approuve dès lors les propositions relatives aux initiatives complémentaires d'éducation et de formation ainsi qu'aux codes de conduite volontaires. Ceux-ci doivent s'adresser en premier lieu aux grossistes et aux détaillants, qui doivent assumer une plus large part de responsabilité pour les marchandises commercialisées et en ce qui concerne le signalement, de manière raisonnable et efficace, de toute transaction jugée «suspecte». Il est également admis qu'un bon retour d'information est nécessaire pour encourager les bonnes pratiques – ce qui constituera un défi intéressant pour les autorités réglementaires et les services répressifs concernés. Eu égard au court délai imparti pour l'introduction de cette réglementation et aux besoins concurrents que doivent satisfaire les finances publiques, la Commission aura un rôle essentiel à jouer pour faciliter les échanges de bonnes pratiques entre les États membres ayant déjà mis en œuvre ces mesures et ceux qui ne l'ont pas encore fait.

4.6 Cependant, le CESE regrette qu'il se soit avéré impossible pour la Commission, en dépit de tous les efforts de ses consultants, de décrire en détail ou de quantifier l'incidence de cette proposition sur le secteur de la vente au détail et partant, sur les consommateurs. Lors de la préparation de l'analyse d'impact, il est apparu clairement que peu d'organisations représentatives, voire aucune, n'étaient en mesure de traiter le large éventail de produits potentiellement concernés. Les taux de réponse aux questionnaires adressés aux différents fournisseurs furent généralement peu élevés. L'on n'a pas examiné si dans la pratique, il était possible de confier au personnel de caisse la gestion des produits vendus uniquement sous licence ou de lui demander de déceler et de signaler les transactions suspectes parmi de nombreuses autres. L'analyse d'impact a abordé les difficultés liées à la définition d'une «entreprise», même si elle est temporaire et quelle que soit sa finalité, qui serait dispensée de tout contrôle, par rapport à «un membre du grand public» qui pourrait ou non être disposé à s'identifier ou à donner des indications sur l'utilisation finale ou en mesure de le faire; ces points n'ont toutefois pas été totalement résolus dans la proposition.

4.7 Une autre complication réside dans le fait que l'évaluation d'impact dépend d'un modèle économique qui n'a pu être développé pleinement que pour 14 des 15 substances actuellement reprises dans la liste (l'acide chlorhydrique ayant été supprimé de la liste au dernier moment et le «nitrate d'ammonium et de calcium», habituellement commercialisé sous l'appellation «NAC», ayant été ajouté sans commentaire ni explication). Les caractéristiques de ces substances et de leurs marchés ne sont certainement pas homogènes: cela va de l'hexamine, un combustible solide utilisé pour certains jouets et réchauds, dont les ventes au détail ne dépassent pas 10 millions d'euros, au NA (et NAC) et à l'acétone, utilisés respectivement dans les engrains agricoles, les cosmétiques et les articles domestiques et dont les ventes représentent des millions de tonnes et plusieurs milliards d'euros sur les marchés européens.

4.8 Eu égard à ces limitations, l'on peut estimer qu'environ 10 % de la valeur totale des ventes des substances fortement concentrées répertoriées à l'annexe I, soit approximativement 300 millions d'euros, seraient directement touchés, sachant que peut-être la moitié des ventes pourrait se poursuivre sous licence et que le reste serait remplacé ou perdu. Les ventes de peroxyde d'hydrogène concentré, un précurseur d'explosif de fabrication artisanale bien connu et largement utilisé, représentent environ 60 % de ces totaux. Les marchés un peu plus vastes des produits répertoriés à l'annexe II, dominés par les ventes d'acide sulfurique concentré et d'acétone, également des précurseurs courants d'explosifs de fabrication artisanale, ne devraient pas être touchés de manière significative par les obligations de signalement; s'ils le sont, l'on pourrait sans doute considérer que le règlement atteint effectivement ses objectifs.

4.9 L'étude préparatoire s'est penchée sur les avantages économiques et sociaux obtenus en contrepartie d'une limitation de l'accès du grand public aux précurseurs d'explosifs et donc d'une réduction de la fréquence et de l'intensité des attentats terroristes, mais ces bénéfices n'ont pas été quantifiés dans la proposition. Il n'est dès lors pas aisé d'évaluer la proportionnalité des coûts et des bénéfices. Cependant, le CESE estime, tout bien considéré, que les mesures sont conformes à toutes les directives pertinentes et méritent dès lors d'être pleinement soutenues. Il sera toutefois essentiel, pour garantir une réussite durable, que les États membres mènent eux-mêmes des actions continues sur leur territoire et en coopération les uns avec les autres.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE comme la Commission reconnaissent que toute proposition dans ce domaine doit respecter un équilibre délicat entre, d'une part, la limitation de l'utilisation illégale de substances spécifiques justifiée par l'intérêt général et, d'autre part, les droits des citoyens à poursuivre leurs propres intérêts en bénéficiant dans une mesure raisonnable d'une protection de leur vie privée. Il est également admis que, par nature, les questions de sécurité et les mesures correctives ne peuvent pas toujours être dûment motivées. Cela devrait toutefois être le cas dans la mesure du possible.

5.2 Par conséquent, le CESE déplore que la proposition finale ne soit pas pleinement étayée par l'étude préparatoire et l'analyse d'impact, en particulier en ce qui concerne la suppression de l'acide hydrochlorique, même de l'annexe II, et l'ajout du NAC, sans aucun élément probant concernant l'utilisation ou l'incidence sur le marché. Comme la proposition laisse entendre très raisonnablement que d'autres substances pourront être ajoutées à l'avenir, il est clair qu'il importe de veiller à ce que les procédures adéquates soient respectées – et que cela se sache, parmi tous les acteurs concernés. Même à cette étape tardive, un addendum à cette fin serait utile.

5.3 Les raisons qui expliquent pourquoi les 15 substances ont été réparties en deux groupes et 8 d'entre elles seulement sont soumises à des restrictions de vente à des concentrations élevées ne sont pas abordées en détail, ni dans la proposition, ni dans les documents de travail, bien que des discussions à ce sujet aient effectivement eu lieu au sein du CCP et qu'un compte

rendu ait pu être consulté sur demande. Idéalement, ces éléments devraient être repris dans la proposition et dans tout document explicatif ultérieur.

5.4 Étant donné que la liste est relativement courte et les substances très disparates, le CESE est également surpris que l'on n'ait pas défini ou envisagé de mesures dans le cadre des règles de l'UE en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances et mélanges dangereux – par exemple, limiter la taille des emballages individuels pour mettre en évidence les transactions d'une ampleur inhabituelle et donc «suspectes» à n'importe quelle étape de la chaîne d'approvisionnement. Le caractère raisonnable ou non d'une quantité dépend de l'ampleur des achats nécessaires à la fabrication d'un explosif de la taille requise; des informations à ce sujet auraient pu être intégrées à l'analyse d'impact et auraient permis de cibler les systèmes proposés en matière de collecte de «renseignements».

5.5 Des propositions spécifiques à ce sujet seraient également utiles pour résoudre les problèmes liés à la faisabilité des contrôles dans les points de vente, où les étiquettes, les codes barres ou d'autres systèmes de contrôle internes seront essentiels pour limiter les transactions illégales ou non souhaitables. Eu égard à la libre circulation des marchandises dans l'UE, un système uniformisé sera indispensable pour permettre aux fabricants et aux grossistes de remplir ces obligations de manière économiquement rentable.

5.6 L'on constate que les mélanges de toutes les substances reprises dans les deux annexes ont le même code CN (3824 90 27); bien qu'il ait été confirmé que ce n'est pas une erreur, ce petit détail souligne combien il est difficile de repérer les mouvements transfrontaliers des produits ou mélanges posant problème.

5.7 L'on remarque également que les transactions interentreprises sont exclues du champ d'application – mais la définition d'une entreprise n'est pas claire. Tous les jardiniers, maçons, dentistes ou coiffeurs indépendants ne seront pas en mesure de présenter des numéros de TVA, par exemple, ou d'apporter une quelconque autre preuve d'une activité permanente. Même en présence de preuves indiquant que l'entreprise est permanente et légitime, il semble toujours possible qu'une transaction puisse être considérée raisonnablement comme «suspecte» – et il convient dès lors de prévoir la possibilité de la signaler également à ce stade de la chaîne d'approvisionnement.

5.8 Enfin, les substances répertoriées à l'annexe II ne font l'objet d'aucune restriction à la vente, mais seulement d'une obligation de signaler les transactions «suspectes». Étant donné que toute transaction «suspecte» peut être signalée, et le sera probablement, que la substance, le mélange ou l'article figure ou non dans la liste, il est surprenant que cette liste ne soit pas plus longue, afin d'y inclure davantage de précurseurs et d'adjuvants. Cela laisserait une certaine marge de manœuvre au niveau national pour définir les préférences locales (par exemple, utilisation de poudre noire ou de bouteilles de propane) et réagir rapidement aux nouvelles formulations et tendances.

5.9 Il serait également utile de clarifier le texte et les hypothèses de base en ce qui concerne la portée de l'obligation de signalement. L'exposé des motifs, dans le chapitre intitulé «Incidence sur les droits fondamentaux», indique que le signalement ne s'applique qu'aux «produits chimiques mentionnés dans les annexes et sera basé sur une évaluation des risques effectuée par les opérateurs économiques». Il est toutefois étendu, à l'article 6, paragraphe 4, à toute autre «substance non classifiée». Étant donné que l'évaluation de la nature «suspecte» d'une transaction dépend elle-même d'un jugement de valeur reflétant des normes et des attitudes locales, le signalement ne peut ni être rendu obligatoire ni couvrir la totalité des cas douteux; les signalements de transactions de substances non répertoriées ou non pertinentes ne peuvent pas non plus être totalement exclus. Eu égard à la myriade de détaillants concernés et à la difficulté de les sensibiliser ou d'échanger les meilleures pratiques, sans parler

de leur imposer des contrôles, les problèmes liés à la qualité et à la quantité des données transmises aux points de contact nationaux devront également être résolus avant que l'on puisse considérer ces informations comme une source utile de «renseignements».

5.10 Malgré les préoccupations mentionnées ci-dessus, le CESE soutient résolument la proposition et considère qu'elle contribuera à la sécurité des citoyens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Il sera nécessaire d'échanger continuellement les bonnes pratiques, en particulier en ce qui concerne la communication vers et avec les détaillants, qui sont en première ligne, ainsi que les autres groupes concernés de la société civile. Le CESE serait heureux d'y contribuer de toutes les manières possibles.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

*Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON*