


Procedure file

Informations de base	
COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Règlement	2010/0246(COD) Procédure terminée
Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs Abrogation 2018/0103(COD)	
Sujet 3.40.01 Industrie chimique, engrais, matières plastiques 3.70.13 Substances dangereuses, déchets toxiques et radioactifs (stockage, transport) 7.30.12 Contrôle des armes personnelles et des munitions	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures		09/12/2010
		ALDE MULDER Jan	
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		PPE MATHIEU HOUILLON Véronique	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
ENVI Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.		
ITRE Industrie, recherche et énergie	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.		
IMCO Marché intérieur et protection des consommateurs	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.		
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	Affaires générales	3210	11/12/2012
	Justice et affaires intérieures(JAI)	3162	26/04/2012
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Migration et affaires intérieures	MALMSTRÖM Cecilia	

Evénements clés			
20/09/2010	Publication de la proposition législative	COM(2010)0473	Résumé
07/10/2010	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
26/04/2012	Débat au Conseil	3162	Résumé
03/09/2012	Vote en commission, 1ère lecture		
11/09/2012	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A7-0269/2012	Résumé
19/11/2012	Débat en plénière		

20/11/2012	Résultat du vote au parlement		
20/11/2012	Décision du Parlement, 1ère lecture	T7-0413/2012	Résumé
11/12/2012	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
15/01/2013	Signature de l'acte final		
16/01/2013	Fin de la procédure au Parlement		
09/02/2013	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de procédure	2010/0246(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Législation
Instrument législatif	Règlement
	Abrogation 2018/0103(COD)
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 114-p1
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	LIBE/7/03883

Portail de documentation

Document de base législatif	COM(2010)0473	20/09/2010	EC	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2010)1040	20/09/2010	EC	
Document annexé à la procédure	SEC(2010)1041	20/09/2010	EC	
Document annexé à la procédure	N7-0044/2011 JO C 101 01.04.2011, p. 0001	15/12/2010	EDPS	Résumé
Comité économique et social: avis, rapport	CES0064/2011	19/01/2011	ESC	
Projet de rapport de la commission	PE464.688	22/06/2011	EP	
Amendements déposés en commission	PE469.861	27/08/2012	EP	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique	A7-0269/2012	11/09/2012	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique	T7-0413/2012	20/11/2012	EP	Résumé
Projet d'acte final	00048/2012/LEX	15/01/2013	CSL	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2013)73	23/01/2013	EC	
Document de suivi	COM(2015)0122	12/03/2015	EC	Résumé
Document de suivi	COM(2017)0103	28/02/2017	EC	Résumé

Informations complémentaires

Parlements nationaux	IPEX
Commission européenne	EUR-Lex

Acte final	
Règlement 2013/98 JO L 039 09.02.2013, p. 0001 Résumé	
Rectificatif à l'acte final 32013R0098R(01) JO L 315 30.11.2017, p. 0078	
Acte législatif final contenant des dispositions relatives aux actes délégués	

Actes délégués	
2016/3012(DEA)	Examen d'un acte délégué
2016/3011(DEA)	Examen d'un acte délégué
2016/3013(DEA)	Examen d'un acte délégué

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

OBJECTIF : limiter l'accès du grand public aux produits chimiques susceptibles d'être utilisés dans la fabrication artisanale d'explosifs.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : les explosifs fabriqués artisanalement avec certains précurseurs chimiques très courants sont fréquemment utilisés par les auteurs d'attentats terroristes. 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.

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.

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.

ANALYSE D'IMPACT : ont notamment été envisagées comme options i) des mesures volontaires du secteur privé (industrie et secteur de la vente au détail), ii) des mesures réglementaires appliquées par chaque État membre individuellement, iii) des mesures législatives au niveau de l'Union européenne et iv) une combinaison de ces mesures.

Plusieurs possibilités d'action législative au niveau de l'Union européenne ont fait l'objet d'une analyse d'impact. L'option privilégiée, qui est dénuée d'incidence négative connue sur l'environnement, a des incidences positives sous l'angle de la sûreté. Elle a en revanche 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.

Il faut noter que la 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.

BASE JURIDIQUE : article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le choix d'un règlement permet 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.

CONTENU : le règlement proposé vise à établir 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.

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, devra être 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. Les substances et les seuils de concentration sont clairement mentionnés dans l'annexe du règlement.

Chaque État membre devra s'assurer que le traitement des données à caractère personnel requis pour l'octroi d'une licence en vertu du

règlement, et le signalement des transactions suspectes soient conformes à la directive 95/46/CE.

Des périodes de transition raisonnablement longues sont prévues pour permettre au grand public et aux opérateurs économiques de s'adapter aux nouvelles exigences.

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.

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

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union européenne.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

AVIS DU CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES sur la proposition de règlement sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

Le CEPD rappelle que la proposition aborde les problèmes de détournement de certains produits chimiques, que le grand public peut se procurer aisément sur le marché en tant que précurseurs d'explosifs de fabrication artisanale.

- les articles 4 et 5 de la proposition concernent l'interdiction de vente au grand public, laquelle est combinée à un système de licences et à une exigence d'enregistrement de toutes les transactions couvertes par une licence.
- l'article 6 impose aux opérateurs économiques l'obligation de signaler les transactions suspectes et les vols.
- enfin, l'article 7 traite de la nécessité de protéger les données.

Le CEPD se réjouit que la proposition contienne une disposition distincte (article 7) sur la protection des données. Cela étant, cette disposition unique - et très générale - prévue dans la proposition est insuffisante pour répondre adéquatement aux préoccupations que soulèvent les mesures proposées en matière de protection des données. En outre, les articles pertinents de la proposition (articles 4, 5 et 6) ne décrivent pas non plus de manière suffisamment détaillée les spécificités des opérations prévues de traitement des données.

Le CEPD recommande dès lors d'ajouter à la proposition davantage de dispositions spécifiques pour répondre aux préoccupations concernant la protection des données.

En outre, les lignes directrices de la Commission sur les transactions suspectes et sur les détails techniques des licences - et une éventuelle décision d'application sur la protection des données - devraient aussi inclure de nouvelles dispositions spécifiques sur le traitement et la protection des données. Les lignes directrices (et, le cas échéant, la décision d'application) devraient être adoptées après consultation du CEPD et - si nécessaire - du groupe de travail de l'Article 29, composé de représentants des autorités chargées de la protection des données dans les États membres.

L'article 5 du règlement (octroi de licences) devrait définir une durée de conservation maximale (prima facie, pas plus de deux ans) des transactions enregistrées et des catégories de données à caractère personnel à enregistrer (sans aller au-delà du nom, du numéro de licence et des articles achetés). Le traitement de catégories particulières de données devrait être expressément interdit.

Le rôle et la nature des points de contact devraient être clarifiés à l'article 6 de la proposition (signalement des transactions suspectes et des vols). Cette disposition devrait également définir une durée maximale de conservation des données signalées sur les transactions suspectes (prima facie, pas plus de deux ans) ainsi que les données à caractère personnel à enregistrer (sans aller au-delà du nom, du numéro de licence, des articles achetés et des raisons justifiant la suspicion). Le traitement de catégories particulières de données devrait être expressément interdit.

En outre, les lignes directrices ou la décision d'application devraient :

- préciser quelles données peuvent être collectées dans le cadre de la demande de licence par les autorités qui délivrent les licences et limiter clairement les finalités pour lesquelles les données peuvent être utilisées. Des dispositions similaires devraient également s'appliquer aux enregistrements des transactions suspectes ;
- préciser que l'autorité qui délivre la licence doit informer les titulaires d'une licence du fait que leurs achats seront enregistrés et pourront faire l'objet d'un signalement s'ils sont jugés «suspects» ;
- préciser qui doit avoir accès aux données reçues (et stockées) par les points de contact nationaux. L'accès ou la divulgation devrait respecter strictement le principe du besoin d'en connaître ;
- accorder des droits d'accès adéquats aux personnes concernées et énoncer et justifier clairement toute dérogation.

Enfin, l'efficacité des mesures prévues devrait être réexaminée périodiquement, en même temps que leur impact sur la vie privée.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

Le Conseil a tenu un débat d'orientation sur la proposition de règlement sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, sur la base d'un document d'orientation présenté par la présidence danoise.

Il ressort des contacts informels qui se sont tenus avec le Parlement européen et des points de vue exprimés lors de la réunion de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen, le 21 mars 2012, que celui-ci continue à manifester une nette préférence pour le seul système des licences.

Se fondant sur les résultats des négociations menées durant l'automne et sur les discussions qui ont eu lieu au Parlement européen durant le printemps, la présidence danoise a réfléchi à ce qu'il convenait de faire pour parvenir, sur la question de l'accès aux substances énumérées à l'annexe I de la proposition de règlement, à un compromis qui soit acceptable à la fois pour les États membres et le Parlement européen.

La proposition de compromis de la présidence danoise, soutenue par le Conseil, conserve les principaux éléments de la proposition initiale de la Commission, à savoir l'interdiction générale pour les particuliers d'acquérir, de détenir ou d'utiliser les substances chimiques concernées. Les États membres peuvent toutefois déroger à cette règle générale:

- en introduisant un système de licence dans le cadre duquel les particuliers seront tenus d'obtenir et de présenter une autorisation en vue d'acquérir, de détenir ou d'utiliser les substances chimiques énumérées dans l'annexe du règlement dans une concentration supérieure à celle qui est fixée dans ladite annexe;
- en mettant en place un système d'enregistrement des achats, permettant aux particuliers d'accéder à trois des substances énumérées dans l'annexe, à savoir le peroxyde d'hydrogène, l'acide nitrique et le nitrométhane, sous certaines limites de concentration. Ces substances et concentrations sont celles qui sont le plus utilisées et qui créent donc la charge administrative la plus importante lorsqu'un système de licence est mis en place;
- en autorisant les États membres qui disposent déjà d'un système d'enregistrement concernant l'accès à une ou plusieurs des substances énumérées dans l'annexe à continuer à l'appliquer à certaines de ces substances ou à la totalité de celles-ci conformément au régime d'enregistrement institué dans le règlement.

La Commission réexaminerait le règlement au bout de trois ans afin de décider s'il convient de renforcer et d'harmoniser davantage le système.

La présidence a invité le Conseil à réaffirmer sa volonté de parvenir à un cadre législatif commun sur la commercialisation et l'utilisation des précurseurs d'explosifs afin de renforcer le niveau de sécurité publique dans l'Union, l'objectif étant de prévenir les attentats terroristes. Elle a demandé à ses instances préparatoires de poursuivre leurs travaux sur ce dossier de façon à parvenir à un accord avec le Parlement européen dans les meilleurs délais.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport de Jan MULDER (ADLE, NL) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire modifie la proposition de la Commission comme suit :

Objet et champ d'application : le règlement devrait établir des règles harmonisées concernant la mise à disposition sur le marché, mais aussi la détention, l'utilisation et l'introduction dans l'Union de substances ou mélanges susceptibles d'être utilisés d'une manière détournée pour la fabrication illégale d'explosifs. L'objectif serait également de garantir que les transactions suspectes, à quelque étape que ce soit de la chaîne d'approvisionnement, soient dûment signalées.

Le règlement ne s'appliquerait pas aux médicaments mis à la disposition d'un membre du grand public de manière légitime sur la base d'une prescription médicale, conformément à la législation nationale applicable.

Étiquetage : tous les opérateurs économiques, y compris les détaillants, qui comptent mettre à la disposition de membres du grand public des substances faisant l'objet de restrictions au titre du règlement devraient s'assurer que l'emballage indique que l'achat, la détention ou l'utilisation par des membres du grand public de la substance ou du mélange en question font l'objet de restrictions.

Maintien des mesures nationales : certains États membres ont déjà pris des mesures législatives afin d'assurer, au niveau national, une protection contre l'utilisation illicite des précurseurs d'explosifs d'un niveau semblable ou supérieur à celui visé par le règlement au niveau de l'Union. En vue d'éviter de diminuer le niveau de protection à cause de mesures prises au niveau de l'Union, le règlement devrait prévoir, dans le cadre de la clause de sauvegarde, un mécanisme grâce auquel des mesures nationales de ce type pourraient rester en vigueur.

Introduction, mise à disposition, détention et utilisation : la fabrication illégale d'explosifs artisanaux devrait être rendue plus difficile en fixant des concentrations limites pour les substances susceptibles d'être utilisées comme précurseurs d'explosifs. En deçà de ces concentrations limites, fixées à l'annexe I, la libre circulation serait garantie, sous réserve d'un mécanisme de sauvegarde; au-delà de ces concentrations limites, l'accès devrait être restreint pour le grand public. Au-delà de ces concentrations limites, des membres du grand public ne devraient pas, en règle générale, pouvoir acquérir, introduire, détenir ou utiliser ces substances.

Les députés estiment cependant qu'il convient d'autoriser l'application d'un système permettant à des membres du grand public d'acquérir, d'introduire, de détenir ou d'utiliser les substances mentionnées à l'annexe I dès lors qu'ils sont titulaires d'une licence à cet effet.

Étant donné que le peroxyde d'hydrogène, le nitrométhane et l'acide nitrique sont utilisés couramment, à des fins légitimes, par des membres du grand public, les États membres devraient pouvoir appliquer un système d'enregistrement conforme au régime établi dans le règlement au lieu d'un système d'octroi de licences, pour permettre l'accès à ces substances, à des concentrations plus faibles.

Octroi de licences : en vue d'assurer la sécurité publique tout en perturbant le moins possible le bon fonctionnement du marché intérieur, il est nécessaire de prévoir un système d'octroi de licences selon lequel un membre du grand public ayant acquis une substance mentionnée à l'annexe I à une concentration supérieure à celle prévue à ladite annexe, puisse l'introduire depuis un autre État membre ou un État tiers dans un État membre qui autorise l'accès à ces substances conformément à un des systèmes prévus dans le règlement.

Signalement des transactions suspectes : les députés souhaitent prévoir un système de suivi qui concerne tant les utilisateurs professionnels à tous les maillons de la chaîne d'approvisionnement que les membres du grand public participant à des transactions qui, en raison de leur nature ou de leur échelle, doivent être considérées comme suspectes. À cette fin, les États membres devraient mettre en place des points de contact nationaux pour le signalement de transactions suspectes.

Seraient considérées comme suspectes les transactions dans lesquelles, par exemple, l'acquéreur potentiel (professionnel ou non professionnel) :

- reste flou au sujet de l'utilisation prévue,
- ne semble pas savoir quelle est l'utilisation prévue ou ne fournit pas d'explication plausible à ce sujet,
- compte acquérir des quantités inhabituelles, des concentrations inhabituelles ou des combinaisons inhabituelles de substances,
- n'est pas disposé à prouver son identité ou son lieu de résidence ou

- insiste pour recourir à des méthodes de paiement inhabituelles, par exemple de grosses sommes d'argent liquide.

Points de contact nationaux : les points de contact nationaux devraient être informés par les autorités compétentes pour l'octroi des licences de tout refus opposé à une demande de licence, dans les cas où ce refus est fondé sur de bonnes raisons de douter de la légitimité de l'utilisation prévue ou des intentions de l'utilisateur. De même, l'autorité compétente pour l'octroi des licences devrait informer le point de contact national de toute suspension ou de tout retrait d'une licence.

Afin de prévenir et de détecter les utilisations illicites éventuelles de précurseurs d'explosifs, le point de contact national devrait enregistrer les transactions suspectes qui ont été signalées et l'autorité nationale compétente devrait prendre les mesures nécessaires pour qu'une enquête soit menée sur les circonstances précises de ladite transaction.

Signalement des vols et disparitions : étant donné que les vols de précurseurs d'explosifs sont un moyen d'obtenir des matières premières pour la fabrication illégale d'explosifs, les députés suggèrent de prévoir un système de signalement des vols et disparitions importants de toute substance mentionnée dans les annexes. Les points de contact nationaux, au besoin, utiliseraient le système d'alerte rapide établi au sein d'Europol pour que les auteurs de vols soient plus facilement retrouvés et que les autorités compétentes des autres États membres soient informées de menaces éventuelles.

Nitrate d'ammonium : ce produit devrait être couvert par le mécanisme de signalement des transactions suspectes, puisque le règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH) ne prévoit aucune exigence équivalente.

Clause de sauvegarde : pour tenir compte des substances qui ne figurent pas sur les listes prévues par le règlement mais dont un État membre a de bonnes raisons de croire qu'elles pourraient être utilisées pour la fabrication illégale d'explosifs, le règlement devrait prévoir une clause de sauvegarde établissant une procédure adéquate au niveau de l'Union. Dans certaines circonstances, les États membres pourraient adopter des mesures de sauvegarde également applicables à des substances déjà mentionnées dans les annexes.

Modification des annexes : la Commission devrait soumettre l'annexe I à un examen permanent et, lorsque cela se justifie, élaborer une proposition législative visant à ajouter une nouvelle substance à ladite annexe ou à retirer une substance des annexes, conformément à la procédure législative ordinaire, afin de tenir compte des évolutions observées dans l'utilisation détournée qui est faite des substances chimiques utilisées comme précurseurs d'explosifs.

Actes délégués : la Commission aurait le pouvoir d'adopter des actes délégués en ce qui concerne les modifications à apporter à l'annexe I du règlement concernant les concentrations limites des substances et à l'annexe II du règlement concernant l'ajout de substances.

Rapport : en se fondant sur les travaux menés sans discontinuer par le comité permanent sur les précurseurs, la Commission devrait présenter un rapport examinant tous les problèmes causés par la mise en œuvre du règlement, ainsi que la possibilité d'étendre son champ d'application en ce qui concerne aussi bien la prise en compte des utilisateurs professionnels que l'inclusion des précurseurs d'explosifs non classifiés dans les dispositions relatives au signalement des transactions suspectes, des disparitions et des vols.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

Le Parlement européen a adopté par 595 voix pour, 12 contre et 14 abstentions, une résolution législative sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

Le Parlement a arrêté sa position en première lecture suivant la procédure législative ordinaire. Les amendements adoptés en plénière sont le résultat d'un compromis négocié entre le Parlement européen et le Conseil. Ils modifient la proposition comme suit:

Objet et champ d'application : il est précisé que le règlement établit des règles harmonisées concernant la mise à disposition sur le marché, mais aussi la détention, l'utilisation et l'introduction dans l'Union de substances ou mélanges susceptibles d'être utilisés d'une manière détournée pour la fabrication illégale d'explosifs. L'objectif est également de garantir que les transactions suspectes, à quelque étape que ce soit de la chaîne d'approvisionnement, soient dûment signalées.

Le règlement ne s'appliquera pas aux médicaments mis à la disposition d'un membre du grand public de manière légitime sur la base d'une prescription médicale, conformément à la législation nationale applicable.

Étiquetage : tous les opérateurs économiques, y compris les détaillants, qui comptent mettre à la disposition de membres du grand public des substances faisant l'objet de restrictions au titre du règlement devront s'assurer que l'emballage indique que l'achat, la détention ou l'utilisation par des membres du grand public de la substance ou du mélange en question font l'objet de restrictions.

Maintien des mesures nationales : certains États membres ont déjà pris des mesures législatives afin d'assurer, au niveau national, une protection contre l'utilisation illicite des précurseurs d'explosifs d'un niveau semblable ou supérieur à celui visé par le règlement au niveau de l'Union. En vue d'éviter de diminuer le niveau de protection à cause de mesures prises au niveau de l'Union, le règlement prévoit un mécanisme grâce auquel des mesures nationales de ce type pourront rester en vigueur (clause de sauvegarde).

Introduction, mise à disposition, détention et utilisation : le règlement rend la fabrication illégale d'explosifs artisanaux plus difficile en fixant des concentrations limites pour les substances susceptibles d'être utilisées comme précurseurs d'explosifs. En deçà de ces concentrations limites, fixées à l'annexe I, la libre circulation sera garantie, sous réserve d'un mécanisme de sauvegarde; au-delà de ces concentrations limites, l'accès sera restreint pour le grand public. Au-delà de ces concentrations limites, des membres du grand public ne pourront pas, en règle générale, acquérir, introduire, détenir ou utiliser ces substances.

Toutefois, les membres du grand public auront la possibilité d'acquérir, d'introduire, de détenir ou d'utiliser les substances mentionnées à l'annexe I dès lors qu'ils sont titulaires d'une licence à cet effet.

Étant donné que le peroxyde d'hydrogène, le nitrométhane et l'acide nitrique sont utilisés couramment, à des fins légitimes, par des membres du grand public, les États membres pourront appliquer un système d'enregistrement conforme au régime établi dans le règlement au lieu d'un système d'octroi de licences, pour permettre l'accès à ces substances, à des concentrations plus faibles.

Octroi de licences : en vue d'assurer la sécurité publique tout en perturbant le moins possible le bon fonctionnement du marché intérieur, il est nécessaire de prévoir un système d'octroi de licences selon lequel un membre du grand public ayant acquis une substance mentionnée à l'annexe I à une concentration supérieure à celle prévue à ladite annexe, puisse l'introduire depuis un autre État membre ou un État tiers dans

un État membre qui autorise l'accès à ces substances conformément à un des systèmes prévus dans le règlement.

Signalement des transactions suspectes : le texte amendé prévoit un système de suivi transactions qui, en raison de leur nature ou de leur échelle, doivent être considérées comme suspectes. Ce système concernera tant les utilisateurs professionnels à tous les maillons de la chaîne d'approvisionnement que les membres du grand public participant à ces transactions. Les États membres devront mettre en place des points de contact nationaux pour le signalement de transactions suspectes.

Le nitrate ammonium sera couvert par le mécanisme de signalement des transactions suspectes.

Seront considérées comme suspectes les transactions dans lesquelles, par exemple, l'acquéreur potentiel (professionnel ou non professionnel) :

- reste flou au sujet de l'utilisation prévue,
- ne semble pas savoir quelle est l'utilisation prévue ou ne fournit pas d'explication plausible à ce sujet,
- compte acquérir des quantités inhabituelles, des concentrations inhabituelles ou des combinaisons inhabituelles de substances,
- n'est pas disposé à prouver son identité ou son lieu de résidence ou
- insiste pour recourir à des méthodes de paiement inhabituelles, par exemple de grosses sommes d'argent liquide.

Points de contact nationaux : les points de contact nationaux devront être informés par les autorités compétentes pour l'octroi des licences de tout refus opposé à une demande de licence, dans les cas où ce refus est fondé sur de bonnes raisons de douter de la légitimité de l'utilisation prévue ou des intentions de l'utilisateur. De même, l'autorité compétente pour l'octroi des licences devra informer le point de contact national de toute suspension ou de tout retrait d'une licence.

Afin de prévenir et de détecter les utilisations illicites éventuelles de précurseurs d'explosifs, le point de contact national devra enregistrer les transactions suspectes qui ont été signalées et l'autorité nationale compétente devra prendre les mesures nécessaires pour qu'une enquête soit menée sur les circonstances précises de ladite transaction.

Signalement des vols et disparitions : étant donné que les vols de précurseurs d'explosifs sont un moyen d'obtenir des matières premières pour la fabrication illégale d'explosifs, le règlement prévoit un système de signalement des vols et disparitions importants de toute substance mentionnée dans les annexes. Les points de contact nationaux, au besoin, utiliseront le système d'alerte rapide établi au sein d'Europol pour que les auteurs de vols soient plus facilement retrouvés et que les autorités compétentes des autres États membres soient informées de menaces éventuelles.

Clause de sauvegarde : pour tenir compte des substances qui ne figurent pas sur les listes prévues par le règlement mais dont un État membre a de bonnes raisons de croire qu'elles pourraient être utilisées pour la fabrication illégale d'explosifs, le règlement prévoit une clause de sauvegarde établissant une procédure adéquate au niveau de l'Union. Dans certaines circonstances, les États membres pourront adopter des mesures de sauvegarde également applicables à des substances déjà mentionnées dans les annexes.

Modification des annexes : la Commission soumettra l'annexe I à un examen permanent et, lorsque cela se justifie, élaborera une proposition législative visant à ajouter une nouvelle substance à ladite annexe ou à retirer une substance des annexes, conformément à la procédure législative ordinaire, afin de tenir compte des évolutions observées dans l'utilisation détournée qui est faite des substances chimiques utilisées comme précurseurs d'explosifs.

Actes délégués : la Commission aura le pouvoir d'adopter des actes délégués en ce qui concerne les modifications à apporter à l'annexe I du règlement concernant les concentrations limites des substances et à l'annexe II du règlement concernant l'ajout de substances.

Rapport : en se fondant sur les travaux menés sans discontinuer par le comité permanent sur les précurseurs, la Commission présentera un rapport examinant tous les problèmes causés par la mise en œuvre du règlement, ainsi que la possibilité d'étendre son champ d'application en ce qui concerne aussi bien la prise en compte des utilisateurs professionnels que l'inclusion des précurseurs d'explosifs non classifiés dans les dispositions relatives au signalement des transactions suspectes, des disparitions et des vols.

En tenant compte des expériences des États membres et en prenant en considération les coûts et les avantages, la Commission présentera également un rapport sur l'opportunité de renforcer et d'harmoniser encore le système, au vu de la menace qui pèse sur la sécurité publique.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

OBJECTIF: limiter l'accès du grand public aux précurseurs d'explosifs.

ACTE LÉGISLATIF : Règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

CONTENU : le règlement vise principalement à réduire le risque d'une utilisation détournée de certains produits chimiques précurseurs d'explosifs pour la fabrication illicite d'explosifs. Certains États membres ont déjà adopté des dispositions relatives à la mise sur le marché, à la mise à disposition et à la détention de certains précurseurs d'explosifs. Toutefois, ces dispositions divergent et sont de nature à créer des entraves aux échanges dans l'Union.

Objectif : le nouveau règlement établit des règles harmonisées concernant la mise à disposition, l'introduction, la détention et l'utilisation de substances ou mélanges susceptibles d'être utilisés d'une manière détournée pour la fabrication illicite d'explosifs. Il institue un cadre commun pour l'accès à certains précurseurs d'explosifs afin de garantir un niveau de sécurité accru dans l'ensemble de l'Union européenne, d'améliorer la libre circulation des substances et mélanges chimiques dans le marché intérieur et, dans la mesure du possible, d'éliminer les distorsions de concurrence.

Champ d'application : le champ d'application du règlement se limite à une courte liste de substances chimiques et à leurs mélanges qui suscitent le plus de préoccupations. Interdiction générale est faite au grand public d'acquérir, de détenir ou d'utiliser les substances chimiques énumérées dans l'annexe I du règlement dans des concentrations supérieures aux valeurs limites qui y sont précisées.

Une annexe II énumère les substances en tant que telles ou présentes dans des mélanges ou substances au sujet desquelles toute transaction suspecte doit être signalée.

Régime de licence et denregistrement : à titre d'exception, le règlement prévoit que les États membres peuvent maintenir ou établir un régime de licence permettant à des membres du grand public ayant des motifs légitimes d'acquérir les substances faisant l'objet de restrictions, à condition d'obtenir une licence valable pour une ou plusieurs des substances concernées et de la présenter à l'opérateur économique qui met ladite substance à disposition.

Les États membres peuvent aussi maintenir ou établir un régime de denregistrement permettant aux membres du grand public d'acquérir et d'utiliser trois substances - le peroxyde d'hydrogène, le nitrométhane et l'acide nitrique - qui sont couramment utilisées à des fins légitimes dans des fourchettes de concentrations précisées dans le règlement, à condition que l'achat soit enregistré par l'opérateur économique qui met ladite substance à disposition.

Un opérateur économique qui met un précurseur d'explosif faisant l'objet de restrictions à la disposition d'un membre du grand public conformément au règlement devra soit exiger pour chaque transaction la présentation d'une licence, soit enregistrer la transaction, conformément au régime institué par l'État membre dans lequel a lieu la mise à disposition du précurseur d'explosif faisant l'objet de restrictions.

Étiquetage : lorsqu'un opérateur économique a l'intention de mettre un précurseur d'explosif faisant l'objet de restrictions à la disposition d'un membre du grand public, il devra veiller, soit en apposant une étiquette appropriée sur le conditionnement, soit en vérifiant qu'une telle étiquette a été apposée, à ce que le conditionnement indique clairement que l'acquisition, la détention ou l'utilisation de ce précurseur d'explosif faisant l'objet de restrictions par des membres du grand public sont soumises à une restriction.

Signalement des transactions suspectes, des vols et disparitions : le règlement instaure un système de suivi des transactions qui, en raison de leur nature ou de leur échelle, doivent être considérées comme suspectes, ainsi qu'un système de signalement des vols et disparitions importants de toute substance mentionnée dans les annexes. Afin de prévenir et de détecter les utilisations illicites éventuelles de précurseurs d'explosifs, les points de contact nationaux devront enregistrer les transactions suspectes qui ont été signalées.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 01/03/2013.

APPLICATION : à partir du 02/09/2014.

ACTES DÉLÉGUÉS : la Commission peut adopter des actes délégués ce qui concerne ce qui concerne les modifications des valeurs limites de concentration et l'ajout de nouvelles substances pour lesquelles les transactions suspectes doivent être signalées. Le pouvoir d'adopter de tels actes est conféré à la Commission pour une période de cinq ans à compter du 1^{er} mars 2013 (période pouvant être tacitement prorogée pour des périodes d'une durée identique, sauf si le Parlement européen ou le Conseil s'y oppose). Le Parlement européen ou le Conseil peuvent formuler des objections à l'égard d'un acte délégué dans un délai de deux mois à compter de la date de notification (ce délai pouvant être prolongé de deux mois). Si le Parlement européen ou le Conseil formulent des objections, l'acte délégué n'entre pas en vigueur.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

Conformément au règlement (UE) n° 98/2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, la Commission a présenté un rapport sur la possibilité de transférer les dispositions pertinentes relatives au nitrate d'ammonium du règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) au règlement sur les précurseurs d'explosifs.

Le nitrate d'ammonium (N° CAS 6484-52-2) est une substance chimique largement utilisée comme engrais dans l'Union européenne. Il peut jouer le rôle d'agent comburant et exploser lorsqu'il est mélangé à certaines autres substances chimiques. Les engrais à base de nitrate d'ammonium ont fait l'objet d'une utilisation abusive aux fins de la fabrication illicite d'explosifs. Pour empêcher une telle utilisation abusive, l'accès du grand public au nitrate d'ammonium, en tant que substance ou dans des mélanges, est limité et contrôlé.

À l'heure actuelle, il existe des dispositions relatives au nitrate d'ammonium à la fois dans le règlement REACH et dans le règlement sur les précurseurs d'explosifs.

Fin 2007, le [plan d'action de l'UE](#) visant à renforcer la sécurité des explosifs préconisait la mise en place de restrictions concernant la vente au grand public d'engrais à base de nitrate d'ammonium. De l'avis général, la commercialisation et l'utilisation du nitrate d'ammonium posent des problèmes de sécurité importants.

La Commission considère que comme ces risques sont liés à la sécurité publique, le règlement sur les précurseurs d'explosifs est plus indiqué pour contenir les restrictions applicables au nitrate d'ammonium. Elle soutiendrait donc le transfert vers ce règlement des dispositions pertinentes contenues dans le règlement REACH, comme prévu initialement dans sa [proposition de règlement de 2010](#) sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

Cependant, faute de consensus à ce sujet au Conseil, à la fois quant à l'opportunité du transfert lui-même et quant à la forme qu'il prendrait (c'est-à-dire si le nitrate d'ammonium serait simplement transféré à l'annexe I ou si des arrangements particuliers seraient mis en place), la Commission considère qu'une proposition législative visant à transférer les dispositions pertinentes ne serait sans doute pas suffisamment soutenue par le Conseil.

Les États membres qui s'opposent au transfert font valoir qu'il affaiblirait la sécurité en matière d'utilisation du nitrate d'ammonium car il pourrait permettre aux autorités nationales compétentes de rendre cette substance accessible au grand public par l'intermédiaire de régimes de licence ou d'enregistrement, qu'ils sont autorisés à mettre en place en vertu du règlement (UE) n° 98/2013.

En outre, la Commission observe que les autorités compétentes des États membres ont eu peu de temps pour acquérir une expérience pertinente en ce qui concerne l'application du règlement sur les précurseurs d'explosifs, étant donné que ce dernier n'est entré en vigueur que le 2 septembre 2014. Les États membres peuvent dès lors raisonnablement souhaiter examiner les coûts et avantages du transfert ultérieurement.

Par conséquent, la Commission n'entend pas, à ce stade, présenter de proposition législative visant à transférer les dispositions pertinentes relatives au nitrate d'ammonium du règlement REACH au règlement sur les précurseurs d'explosifs. La Commission réexaminera plutôt la possibilité et la nature exacte d'un tel transfert dans le cadre du réexamen de plus grande ampleur prévu en 2017 en vertu de ce dernier règlement.

Commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs

La Commission a présenté un rapport sur l'application du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et utilisation de précurseurs d'explosifs, et sur la délégation de pouvoir qu'il prévoit.

Le rapport a été élaboré sur la base des consultations qui se sont tenues au sein du comité permanent sur les précurseurs, lequel sert de plateforme d'échange d'informations sur la mise en œuvre pratique du règlement entre les États membres et les représentants des opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement.

D'après le rapport d'Europol de 2016 sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe, les explosifs de fabrication artisanale demeurent une arme privilégiée des terroristes, à côté des armes à feu conventionnelles. La menace qu'ils représentent reste élevée et en constante évolution.

Mise en œuvre du règlement et réexamen: au 1^{er} janvier 2017, la plupart des États membres respectaient les exigences du règlement (UE) n° 98/2013. Le rapport montre qu'en introduisant des restrictions et des contrôles pour les principales substances préoccupantes, l'entrée en vigueur du règlement a contribué à:

- réduire les quantités de précurseurs d'explosifs disponibles sur le marché: la chaîne d'approvisionnement n'a pas signalé de perturbations ou de pertes économiques majeures qui en auraient découlé;
- renforcer la capacité des autorités compétentes et répressives à enquêter sur les incidents suspects impliquant des précurseurs d'explosifs: les États membres ont indiqué une augmentation du nombre de signalements de transactions suspectes, disparitions et vols.

Problèmes identifiés: malgré l'incidence globalement positive du règlement, son application a donné lieu à plusieurs défis:

- le principal défi pour les autorités compétentes des États membres réside dans le grand nombre d'opérateurs concernés par les restrictions et les contrôles prévus dans le règlement, ce qui rend difficile d'atteindre tous les opérateurs économiques intervenant dans la chaîne d'approvisionnement des précurseurs d'explosifs pour les informer de leurs devoirs;
- un autre défi réside dans l'application des restrictions et des contrôles aux ventes en ligne, aux importations et aux mouvements intra-UE;
- un défi majeur pour les opérateurs économiques, notamment dans le secteur de la vente au détail, a résidé dans l'identification des produits relevant du champ d'application du règlement. En effet, il leur est difficile de vérifier que l'étiquette est bien apposée sur les produits et que la restriction s'applique effectivement;
- un défi permanent pour la Commission consiste à rester au fait de l'évolution de la menace pour la sécurité.

Vers de nouvelles mesures: la Commission, en collaboration avec le comité sur les précurseurs, a déjà commencé à réviser le règlement en ajoutant, par voie d'actes délégués, trois précurseurs d'explosifs à l'annexe II (la poudre d'aluminium, le nitrate de magnésium hexahydraté et la poudre de magnésium).

Toutefois, l'expérience acquise dans la mise en œuvre du règlement, conjuguée à l'évolution de la situation au niveau mondial, impose d'envisager d'autres modifications afin de renforcer les capacités de tous les acteurs participant à l'application, et à la surveillance de l'application, des restrictions et contrôles.

La Commission analysera l'impact d'un certain nombre de nouvelles mesures éventuelles qui pourraient être proposées en vue:

- de durcir les restrictions et les contrôles, en ajoutant au champ d'application du règlement de nouvelles substances préoccupantes et en renforçant les restrictions applicables aux substances déjà couvertes;
- d'accroître la capacité des autorités compétentes des États membres à contrôler la vente et la détention de précurseurs d'explosifs en obligeant par exemple les opérateurs économiques à s'enregistrer auprès de leurs autorités compétentes et à leur présenter régulièrement leur registre de transactions;
- de renforcer le système de signalement des transactions suspectes, des disparitions et des vols, en veillant, par exemple, au partage des informations pouvant présenter un intérêt transfrontière;
- d'améliorer la transmission des informations tout au long de la chaîne d'approvisionnement en produits chimiques et de la chaîne de la vente au détail, en réexaminant, par exemple, la disposition du règlement relative à l'étiquetage;
- d'étendre le champ d'application du règlement aux utilisateurs professionnels;
- d'actualiser l'annexe II aussi souvent que nécessaire afin d'y ajouter certaines substances qui représentent une menace en tant que précurseurs d'explosifs.

Le rapport conclut que la Commission, les États membres et la chaîne d'approvisionnement en précurseurs d'explosifs en Europe doivent conjointement redoubler d'efforts pour mettre pleinement en œuvre les dispositions en vigueur et définir celles qui permettront à l'avenir de renforcer le système encadrant les explosifs de fabrication artisanale.