



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.11.2007

SEC(2007) 1423

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

relative à l'amélioration de la sécurité des explosifs

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 651 final}

{SEC(2007) 1421}

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Contexte

L'utilisation d'engins explosifs par des terroristes et d'autres criminels a suscité le lancement de nouveaux travaux sur la sécurité des explosifs. Améliorer la sécurité des explosifs et compliquer la tâche des terroristes qui cherchent à produire des engins explosifs ont été et demeurent prioritaires pour l'Union européenne.

La création d'un groupe d'experts sur la sécurité des explosifs (ESETF), composé de représentants des secteurs public et privé, en vue de préparer des recommandations sur les actions à mener en matière de sécurité des explosifs, est l'une des principales mesures prises par la Commission dans le cadre de l'élaboration d'une politique d'amélioration de la sécurité des explosifs. L'ESETF a clôturé ses travaux en juin 2007 et a formulé cinquante recommandations d'actions. Ces recommandations serviront de base à l'élaboration d'un plan d'action de l'UE.

Quel est le problème?

L'utilisation d'explosifs et de précurseurs d'explosifs en vue de commettre des attentats terroristes est le problème principal à traiter. Les engins explosifs restent l'instrument le plus utilisé dans les attentats et sont responsables de la grande majorité des victimes des attentats perpétrés ces cinquante dernières années.

Qui est concerné?

Les terroristes pouvant frapper à tout moment et en tout lieu, l'ensemble de la société européenne est concernée par ce phénomène reconnu comme un problème majeur. Compte tenu de la disponibilité des explosifs et des précurseurs d'explosifs et de l'ouverture des frontières intérieures de l'UE, tout État membre de l'Union peut être la cible d'une menace terroriste.

Objectif

Un plan d'action de l'UE sur l'amélioration de la sécurité des explosifs aurait pour objectif général de réduire le nombre et l'intensité des actes terroristes commis à l'aide d'explosifs. Le but essentiel recherché serait donc de protéger la société contre la menace que constituent les attentats impliquant des engins explosifs, en prenant pleinement en considération les nombreux domaines d'activité économique dans lesquels les explosifs et leurs précurseurs sont utilisés dans l'intérêt de tous.

Les quatre options stratégiques

Quatre options stratégiques ont été définies en vue de la création d'un plan d'action de l'UE sur l'amélioration de la sécurité des explosifs. Elles ont été élaborées sur la base des recommandations d'actions spécifiques exposées dans le rapport de l'ESETF et rassemblent les diverses recommandations de l'ESETF en fonction de leur impact.

- Option stratégique n° 1 - Statu quo

La première option stratégique ne prévoit aucun changement par rapport à la situation actuelle. Toutes les actions qu'elle comprend sont déjà en cours ou doivent se réaliser indépendamment de l'existence du plan d'action. Le statu quo repose sur une combinaison des éléments suivants: les organisations existantes chargées de fournir des évaluations stratégiques en matière de lutte antiterroriste, un «paquet recherche» comportant des allocations relatives à la sécurité des explosifs, un acquis législatif concernant la sûreté aérienne, le transport des matières dangereuses et la mise en place d'un marché unique des explosifs civils, ainsi que des projets législatifs dans le domaine de la sécurité des explosifs à usage civil et de l'harmonisation des sanctions pénales punissant la diffusion sur Internet d'informations nécessaires à la fabrication de bombes.

Il convient de noter que des mesures existent également au niveau national. Celles-ci portent sur tous les aspects de la sécurité des explosifs, notamment ceux qui concernent la sécurité publique, les précurseurs, la chaîne d'approvisionnement et la détection. Les approches varient toutefois considérablement d'un État membre à l'autre, certains d'entre eux appliquant des normes de sécurité très strictes dans presque tous les domaines, tandis que d'autres disposent de systèmes et de mécanismes de sécurité relativement peu développés.

- Option stratégique n° 2 – Option minimale

La deuxième option stratégique comporte des mesures diverses qui, ensemble, constituent un «paquet» combinant des mesures horizontales, des initiatives relatives à la prévention, des mesures de détection et des actions d'amélioration de l'état de préparation et de la capacité de réaction. Il ressort des larges consultations menées qu'une majorité de parties intéressées jugerait ces actions «acceptables», bénéfiques et génératrices de coûts et de risques relativement faibles. Cette option stratégique met particulièrement l'accent sur les éléments suivants:

- L'échange d'informations, de connaissances et d'expériences, tant verticalement qu'horizontalement; cette option comporte plusieurs propositions relatives à la mise en place de mécanismes de coopération et de coordination sous la forme de bases de données, de manifestations, de groupes d'experts et de réseaux. Ceux-ci constitueraient la base de connaissances et de renseignement du plan d'action. Les mesures proposées concernent non seulement le niveau horizontal, c'est-à-dire celui de l'UE, mais aussi le niveau national.
- Poursuite des travaux de recherche existants et lancement de nouveaux travaux: plusieurs de ces mesures prévoient des recherches dans de nouveaux domaines et l'extension des recherches dans les domaines existants. La plupart se caractérisent par une approche très pratique, le thème étudié étant relié à d'autres actions concrètes. Les recherches proposées en matière de détection des EEI dans les aéroports, par exemple, bénéficieront aux actions destinées à améliorer les technologies de détection en général.
- Actions de sensibilisation et dispositifs d'alerte dans la chaîne d'approvisionnement des précurseurs: des événements récents ont une nouvelle fois démontré l'importance que revêt la sensibilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement des précurseurs et des explosifs aux risques potentiels et aux opérations suspectes. Cette option prévoit plusieurs actions

relatives à des campagnes de sensibilisation et à la mise au point de mécanismes d'alerte.

- Évaluations et études de faisabilité sur la nécessité de mener de nouvelles actions: cette option comporte également plusieurs actions visant à évaluer la faisabilité de certaines des initiatives plus «ambitieuses» qui pourraient être incluses dans le plan d'action, ainsi qu'à lancer des débats à ce sujet. Les actions axées sur la recherche doivent bénéficier aux actions caractérisées par une approche plus «opérationnelle».
- Des mesures de sécurité et de détection supplémentaires: cette option prévoit également un nombre limité d'actions caractérisées par une approche «opérationnelle», qui concernent la sécurité des installations et la détection.

- Option stratégique n° 3 – Option intermédiaire

La troisième option stratégique consiste également en un ensemble de mesures horizontales, d'initiatives relatives à la prévention, de mesures de détection et d'actions d'amélioration de l'état de préparation et de la capacité de réaction. Les mesures de prévention y occupent toutefois une place légèrement plus importante. Cette option inclut toutes les actions prévues dans le cadre de l'option stratégique n° 2, auxquelles s'ajoutent des mesures considérées comme plus sensibles et dont la mise en œuvre nécessite des efforts plus importants.

L'approche générale de l'option stratégique n° 3 est plus opérationnelle et comporte un ensemble de mesures impliquant notamment:

- La réglementation de nouveaux domaines et la mise à jour des dispositions réglementaires dans d'autres domaines: plusieurs mesures portent sur des domaines insuffisamment couverts à l'heure actuelle, voire pas du tout, comme l'habilitation de sécurité du personnel manipulant des explosifs, le marché des précurseurs et les matières premières utilisées pour fabriquer des explosifs. D'autres actions pourraient ne pas prendre la forme d'actes législatifs mais être contraignantes d'une autre manière, comme l'obligation pour les États membres de tenir les fabricants et les distributeurs d'explosifs informés des menaces régionales.
- L'instauration de programmes et normes de l'UE: dans le domaine de la détection, cette option propose l'élaboration de nouveaux programmes à l'échelle de l'UE pour certifier et tester les solutions en matière de détection. Ces programmes ont pour objectif, outre l'amélioration de l'efficacité des systèmes de détection, la poursuite de la suppression des obstacles au marché unique.
- Des interventions concrètes en matière de sécurité: cette option comporte également plusieurs actions répondant à l'objectif pratique d'améliorer les normes existantes, comme l'initiative en vue de renforcer la sécurité des unités mobiles de fabrication d'explosifs (UMFE) et des véhicules EX/II et EX/III qui transportent des explosifs. D'autres actions sont axées sur les réseaux de téléphonie mobile et sur Internet.

- Option stratégique n° 4 – Option maximale

La quatrième option stratégique combine des initiatives en matière de prévention et des mesures de détection, qui visent essentiellement les aspects réglementaires, les mécanismes d'enregistrement et de signalement ainsi que la normalisation.

Cette option inclut toutes les actions prévues dans le cadre de l'option stratégique n° 3, auxquelles s'ajoutent des mesures retenues dans le rapport de l'ESETF, lesquelles peuvent être qualifiées de très ambitieuses et nécessitent un véritable engagement en faveur du processus.

L'option n° 4 est ambitieuse et consiste en un «paquet» de mesures axées notamment sur:

- La réglementation de nouveaux domaines et la mise à jour des dispositions réglementaires dans d'autres domaines: plusieurs nouveaux instruments législatifs sont prévus, comme l'obligation légale d'enregistrer l'identité des personnes achetant certaines quantités/concentrations de précurseurs, l'interdiction de la vente de précurseurs aux mineurs et l'harmonisation de la législation dans le domaine des articles de pyrotechnie.
- L'instauration de programmes et normes de l'UE: de nouveaux programmes sont proposés pour l'enregistrement de l'identité des acheteurs de précurseurs, le signalement des opérations suspectes et l'expérimentation des solutions en matière de détection. Des normes minimales sont proposées en ce qui concerne la sécurité du stockage des précurseurs d'explosifs.

Ces différentes options stratégiques sont cumulatives en ce sens que chaque option contient également les actions prévues dans la ou les options mentionnées avant elle.

Les incidences des quatre options stratégiques

- Option stratégique n° 1 - Statu quo

La première option stratégique comporte sept actions qui seront vraisemblablement mises en œuvre indépendamment de l'élaboration d'un plan d'action de l'UE. Ces actions ne contribueraient très probablement qu'assez marginalement à l'objectif général que constitue la réduction du nombre et de l'intensité des actes terroristes impliquant des explosifs. En effet, les mesures ne s'attaqueraient pas au cœur du problème, à savoir la disponibilité des explosifs et des précurseurs d'explosifs ainsi que l'accès aisé à ceux-ci.

Le fait que des attentats aient été commis récemment dans l'UE au moyen d'explosifs confirme que les mesures et les initiatives existantes sont sans doute insuffisantes.

- Option stratégique n° 2 – Option minimale

Parmi les vingt-quatre actions prévues, l'instauration de plans de sécurité et de systèmes de gestion dans toutes les installations de produits explosifs est considérée comme la plus efficace au regard de l'objectif global. Cinq de ces actions ont été considérées comme susceptibles de contribuer très efficacement à l'objectif général poursuivi, à savoir: la mise en place d'un système d'alerte précoce; la mise en place de moyens simples, dans la chaîne d'approvisionnement des précurseurs, afin d'alerter les autorités nationales en cas d'opération

suspecte; des campagnes de sensibilisation du personnel tout au long de la chaîne d'approvisionnement des précurseurs; des mesures garantissant que le personnel de sécurité qui utilise les appareils de détection dispose d'informations actualisées sur les modes opératoires des terroristes; enfin, la création d'un réseau européen d'élimination d'engins explosifs.

Deux des actions prévues dans le cadre de cette option stratégique sont, par nature, peu susceptibles de contribuer dans l'immédiat à l'objectif général que constitue «la réduction du nombre et de l'intensité des actes terroristes impliquant des explosifs». Toutes deux impliquent une évaluation des besoins et une enquête préliminaire.

La combinaison des mesures prévues dans le cadre de cette option stratégique contribuerait positivement à l'ensemble des objectifs de la politique envisagée.

Les mesures prévues dans le cadre de cette option stratégique n'étant pour la plupart que peu tributaires d'acteurs extérieurs à l'UE, leur mise en œuvre devrait pouvoir intervenir à court terme sans difficulté notable.

- Option stratégique n° 3 – Option intermédiaire

Deux des quatorze actions prévues sont considérées comme susceptibles de contribuer très efficacement à l'objectif général poursuivi. Il s'agit de la mise en place d'un système concernant la réglementation des précurseurs d'explosifs et de mesures visant à limiter la diffusion sur Internet d'informations nécessaires à la fabrication de bombes. La combinaison des actions contribue à l'ensemble des objectifs spécifiques de la politique envisagée.

La dépendance à l'égard d'acteurs extérieurs pour la mise en œuvre des actions supplémentaires est plus élevée dans le cadre de cette option stratégique que dans celui de la n° 2.

L'option stratégique n° 3 reprenant les mesures exposées dans la n° 2, il convient de souligner que les incidences de ces dernières seront inchangées. En d'autres termes, les quatorze actions supplémentaires prévues dans le cadre de la présente option seront sans effet sur ces incidences.

- Option stratégique n° 4 – Option maximale

Chacune des sept actions ajoutées dans le cadre de l'option stratégique n° 4 apporterait une contribution positive à l'objectif général. Deux d'entre elles sont considérées comme susceptibles de contribuer très efficacement à l'objectif général poursuivi. Il s'agit de la mise en place d'un système de signalement des opérations suspectes et de l'harmonisation des exigences de l'UE en matière de licence et de traitement de grandes quantités d'articles pyrotechniques. Ces deux actions devraient toutefois entraîner des coûts aussi élevés qu'imprévisibles.

L'option stratégique n° 4 reprenant les mesures exposées dans les options stratégiques n° 2 et n° 3, il convient de souligner que les incidences des actions prévues dans le cadre de ces dernières seront inchangées. En d'autres termes, les sept actions supplémentaires prévues dans le cadre de la présente option seront sans effet sur ces incidences.

Conclusion

Le rapport d'analyse d'impact recommande que toutes les actions proposées par l'ESETF soient incluses dans le plan d'action – sans toutefois que la Commission ne s'engage à ce stade à mettre en œuvre intégralement la totalité des actions. Cela peut s'expliquer de la façon suivante.

Toutes les actions prévues dans le cadre de l'option stratégique n° 2 devraient être reprises dans l'option stratégique choisie. Toutes les actions supplémentaires prévues dans le cadre de l'option stratégique n° 3 devraient également être reprises dans l'option stratégique choisie, avec cette réserve que des études de faisabilité supplémentaires devraient être menées pour établir les paramètres des éléments suivants: le système de réglementation des précurseurs d'explosifs, les procédures en matière d'agrément formel et d'habilitation de sécurité des personnes qui manipulent des explosifs et la comptabilisation des matières premières utilisées dans la fabrication d'explosifs.

D'une manière générale, c'est à l'option stratégique n° 4 que va la préférence, avec toutefois cette réserve que des études de faisabilité et des consultations supplémentaires doivent être menées en ce qui concerne certaines des actions retenues dans le cadre de l'option n° 4. Un certain nombre d'actions relevant de l'option stratégique n° 4 entraîneraient des coûts élevés et incertains et leur efficacité n'a été jugée que «modérée». Ces actions pourraient présenter un intérêt mais de nouvelles évaluations et études de faisabilité doivent être réalisées avant de les poursuivre. Parmi les actions englobées dans l'option stratégique n° 4, seule l'instauration d'une interdiction totale de la vente de précurseurs aux mineurs devrait être poursuivie sans délai, sous réserve d'une évaluation de la faisabilité de la mise en application d'une telle interdiction. Les autres actions devraient faire l'objet d'études de faisabilité.

L'étude des incidences a également montré que certaines mesures devraient être davantage développées pour qu'il soit possible d'en connaître les détails et les incidences spécifiques. Il est donc suggéré que le plan d'action précise que pour les points nécessitant de nouvelles études de faisabilité, la Commission s'engage uniquement à réaliser ces dernières, sans préjuger d'une quelconque mise en œuvre ultérieure, celle-ci étant forcément tributaire des résultats des études. Une analyse des incidences des mesures particulières retenues par le groupe d'experts sur la sécurité des explosifs a montré qu'aucune des mesures mentionnées dans le rapport de ce dernier ne suffirait à elle seule pour atteindre l'objectif général de réduire le nombre et l'intensité des actes terroristes commis à l'aide d'explosifs dans l'UE. La combinaison de ces mesures permettrait toutefois de traiter d'une façon globale la question de la sécurité des explosifs dans l'Union européenne et apporterait une contribution significative à la réalisation des objectifs politiques fixés. Il convient également de noter ici qu'il ne semble pas y avoir de risques d'interférences négatives entre certaines des mesures proposées; à l'inverse, les effets cumulatifs des actions devraient renforcer l'efficacité globale de l'ensemble des mesures.

Les travaux du groupe d'experts sur la sécurité des explosifs, les conférences sur la sécurité des explosifs organisées par la Commission et, plus généralement, l'ensemble du dialogue entre les secteurs public et privé sur la sécurité des explosifs ont contribué à l'élaboration d'un éventail complet de mesures en matière de sécurité des explosifs. Aucune des options retenues dans le rapport du groupe d'experts sur la sécurité des explosifs ne doit être négligée car celles-ci traduisent les attentes de la société civile et des autorités publiques concernées dans l'UE. Ces mesures doivent dès lors être intégralement reprises dans le plan d'action, bien que, comme indiqué supra, des études de faisabilité supplémentaires doivent être réalisées en ce qui concerne certaines actions. Il convient que le plan d'action en fasse clairement mention.