



Bruxelles, le 30.11.2020
COM(2020) 768 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation des règlements de l'Union européenne sur les précurseurs de drogues

1. CONTEXTE

La production de drogues illicites telles que l'héroïne, la cocaïne et les amphétamines nécessite l'utilisation de produits chimiques. Cependant, ces produits chimiques ont avant tout des utilisations légitimes nombreuses et variées, par exemple dans la production de produits pharmaceutiques, de cosmétiques, de plastiques et de parfums. Ces produits chimiques sont appelés «précurseurs de drogues». Les précurseurs de drogues sont rarement produits par les criminels qui ont l'intention de les utiliser dans la fabrication illicite de drogues, car leur production nécessite souvent des infrastructures conséquentes. Par conséquent, les criminels tentent de détourner ces substances du commerce licite. Ce schéma (qui a jusqu'à présent inspiré la législation internationale et de l'Union européenne en matière de précurseurs de drogues) connaît des changements avec l'avènement de ce que l'on appelle les «précurseurs sur mesure» (voir p. 4 et suivantes).

Le commerce des précurseurs de drogues n'est pas en soi interdit en raison de leurs importantes utilisations légitimes. Une surveillance et un contrôle efficaces du commerce légitime de ces produits chimiques sont le meilleur moyen de lutter contre leur détournement pour la fabrication illicite de drogues. À cette fin, un cadre réglementaire spécifique a été mis en place tant au niveau international qu'au niveau de l'Union.

Au niveau international, la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (ci-après «la Convention des Nations unies de 1988»), adoptée à Vienne le 19 décembre 1988, contient des dispositions visant à prévenir le détournement de substances fréquemment utilisées dans la fabrication illicite de drogues.

Au niveau de l'Union européenne, le *règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre l'Union et les pays tiers*¹ (ci-après le «règlement sur le commerce extérieur») et le *règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relatif aux précurseurs de drogues*² (ci-après le «règlement sur le commerce à l'intérieur de l'UE») ainsi que les règlements délégués et d'exécution respectifs y afférents ont été adoptés à cette fin. Ils seront ci-après dénommés les «règlements».

Les mesures de lutte contre le détournement et le trafic de précurseurs de drogues sont un élément essentiel du plan d'action antidrogue de l'UE (2017-2020), établi dans le cadre de la stratégie antidrogue globale de l'UE mise en place pour la période 2013-2020³. Le contrôle

¹ Règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre la Communauté et les pays tiers (JO L 22 du 26.1.2005, p. 1).

² Règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relatif aux précurseurs de drogues (JO L 47 du 18.2.2004, p. 1).

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=FR)

des précurseurs de drogues est l'une des priorités définies dans le chapitre relatif à la réduction de l'offre de drogues. La lutte contre le détournement et le trafic des précurseurs de drogues fait également partie des objectifs du programme et du plan d'action antidrogue de l'UE (2021-2025)⁴. Les mesures concernées sont incluses dans la priorité stratégique globale de renforcement de la sécurité par la perturbation des marchés de la drogue.

Le présent rapport rend compte des résultats de l'évaluation des règlements qui a été menée entre 2017 et 2019. Il a été étayé par une étude commandée par la Commission à un contractant externe. Des consultations publiques ainsi que des consultations des parties prenantes, des entretiens et un atelier réunissant les parties prenantes ont également été organisés.

L'évaluation répond à l'obligation prévue par les deux règlements de présenter, au plus tard le 31 décembre 2019, «un rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre et le fonctionnement des deux règlements, en particulier sur la nécessité éventuelle de prendre des mesures supplémentaires pour surveiller et contrôler les transactions suspectes portant sur des substances non classifiées»⁵.

2. CONCLUSIONS DE L'EVALUATION

L'évaluation porte sur la mise en œuvre, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne des règlements.

2.1. Mise en œuvre

Les règlements sur les précurseurs de drogues sont directement applicables dans les États membres. Les États membres ne doivent donc pas les transposer dans leur législation nationale.

Les acteurs les plus importants dans la prévention du détournement sont les opérateurs engagés dans le commerce licite (les fabricants, les distributeurs, les courtiers, les importateurs, les exportateurs et les grossistes). La législation leur impose de prendre des mesures contre le vol, de vérifier la bonne foi de leurs clients, de détecter les transactions suspectes et d'alerter les autorités. Un partenariat efficace entre l'industrie et les autorités est donc la clé de voûte de la mise en œuvre du cadre réglementaire.

Les règlements s'appliquent aux précurseurs de drogues qui sont définis comme des «substances classifiées» et qui sont mentionnés dans les annexes des règlements. Toutefois, ils contiennent également certaines dispositions applicables aux «substances non classifiées»,

⁴ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Programme et plan d'action antidrogue de l'UE (2021-2025)»*, COM(2020) 606 final.

⁵ Voir l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 273/2004 et l'article 32, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 111/2005.

en particulier la nécessité de signaler les transactions suspectes aux autorités. Les précurseurs de drogues non classifiés sont des substances qui, bien qu'elles ne soient pas mentionnées dans la législation de l'Union européenne sur les précurseurs de drogues, peuvent être utilisées pour la production illégale de drogues. Les substances non classifiées les plus couramment utilisées figurent sur la liste de surveillance volontaire des substances non classifiées de l'Union européenne. Cette liste est confidentielle et distribuée uniquement aux opérateurs économiques de confiance; il leur est demandé de signaler aux autorités les transactions suspectes relatives aux substances figurant sur la liste.

Les substances chimiques sont «classifiées» (c'est-à-dire qu'elles figurent officiellement dans les règlements) lorsque le coût de la classification pour les opérateurs et les autorités compétentes ne l'emporte pas sur les avantages d'un contrôle plus strict ou parce que la substance peut être facilement remplacée dans le cadre de la fabrication illégale de drogues.

Les exigences des règlements sont modulées en fonction de la pertinence et de l'importance des substances pour la fabrication de drogues illicites, qui déterminent leur répartition en plusieurs catégories (3 catégories pour le commerce au sein de l'Union et 4 catégories pour le commerce extérieur).

L'évaluation a montré que la mise en œuvre des règlements varie considérablement d'un État membre à l'autre. Cela est dû, entre autres, aux différentes quantités de ressources humaines affectées à ces tâches par les divers États membres, aux différences significatives dans la fréquence des vérifications sur place auprès des titulaires d'un agrément ou d'un enregistrement, aux différentes interprétations données à la définition des mélanges contenant des précurseurs de drogues, au niveau des sanctions applicables en cas d'infraction aux règlements, ainsi qu'au nombre très variable de notifications de transactions suspectes selon les États membres. Un degré important de variabilité peut toutefois s'expliquer par l'existence de circonstances spécifiques dans les États membres. Par exemple, il existe des différences d'échelle et de développement considérables entre les industries chimiques des États membres. De plus, l'ampleur de la production de drogues illicites est très variable d'un État membre à l'autre, ce qui a une incidence sur l'importance accordée à la politique en matière de précurseurs de drogues. En outre, les différences considérables quant aux drogues illicites causant le plus de problèmes sanitaires ou sociaux expliquent pourquoi les États membres n'accordent pas tous le même degré d'attention à la surveillance de certains précurseurs de drogues. À titre d'exemple, pour un État membre dans lequel la production ou la consommation illicite de méthamphétamine est inexistante ou marginale, la surveillance des précurseurs de drogues nécessaires à la production illicite de méthamphétamine peut ne pas être une priorité. Néanmoins, certaines de ces différences, par exemple les différences considérables entre les sanctions applicables en cas d'infraction à la législation de l'Union européenne sur les précurseurs de drogues, pourraient nécessiter une plus grande attention, notamment afin d'évaluer si elles sont dissuasives, efficaces et proportionnées.

2.2. Efficacité

Analyses à partir de la présomption de fabrication illégale de drogues

Pour évaluer l'efficacité globale des règlements, une distinction est faite entre les principaux types de précurseurs de drogues qui sont pertinents pour la politique de l'Union et les régions dans lesquelles ils sont généralement utilisés pour la fabrication illégale de drogues.

a) Fabrication de drogues de synthèse dans l'Union européenne (principalement de la MDMA et des amphétamines⁶)

Principaux précurseurs de drogues⁷

D'une manière générale, les principaux précurseurs de drogues – qui, au cours du processus de fabrication, sont incorporés en tout ou en partie dans la molécule de la drogue (c'est-à-dire le produit final) et qui sont donc entièrement ou partiellement responsables des effets psychotropes recherchés par le consommateur – ne sont pas produits dans l'Union et y sont donc importés légalement ou illégalement.

L'évaluation indique que ces précurseurs de drogues ne sont pas «détournés» de manière traditionnelle. Les principaux précurseurs de drogues pour les amphétamines et la production de MDMA dans l'Union sont désormais presque exclusivement des précurseurs sur mesure. Un précurseur sur mesure est une substance chimique proche d'un précurseur de drogue classifié et précisément conçue pour contourner les contrôles des autorités et n'a généralement aucune utilisation légitime connue. En outre, la méthamphétamine est aussi généralement produite dans l'Union à partir des principaux précurseurs que sont l'éphédrine et la pseudoéphédrine. Ceux-ci sont souvent extraits de médicaments contenant ces substances qui ont été légalement achetés en vente libre dans les pharmacies de certains États membres. En d'autres termes, ces précurseurs ne sont pas non plus «détournés» au sens traditionnel. Par conséquent, en ce qui concerne l'approvisionnement en produits chimiques essentiels pour la production illicite de drogues de synthèse dans l'Union, nous pouvons conclure que la prévention du détournement des précurseurs de drogues a, dans l'ensemble, été efficace. Toutefois, le succès de la prévention du détournement, combiné à l'émergence de nouvelles techniques de production ne nécessitant pas de substances classifiées, a très probablement incité les trafiquants à utiliser de plus en plus de précurseurs sur mesure (voir «Pertinence»).

Précurseurs de drogues auxiliaires⁸

En plus des principaux précurseurs de drogues, la production de drogues de synthèse dans l'Union nécessite également de grandes quantités et différents types de précurseurs de drogues auxiliaires tels que des réactifs, des solvants, des agents de séparation ou de dispersion qui sont utilisés au cours d'une synthèse chimique, mais ne sont pas incorporés dans la drogue.

L'évaluation montre que nombre de ces précurseurs de drogues auxiliaires sont traditionnellement détournés des circuits légaux vers des circuits illégaux au sein de l'UE, ce

⁶ Les amphétamines comprennent l'amphétamine et la méthamphétamine.

⁷ Habituellement, les catégories 1 et 2 dans les règlements.

⁸ Il s'agit généralement des substances de la catégorie 3 dans les règlements.

qui est confirmé par le fait que les autorités douanières de l'Union européenne ne saisissent presque jamais de précurseurs de drogues auxiliaires aux frontières extérieures de l'Union; on peut en déduire que lesdits précurseurs trouvent leur origine dans l'Union.

Ces produits chimiques, dont beaucoup sont des «produits chimiques en vrac», sont généralement produits et commercialisés en très grandes quantités, ce qui rend la prévention des détournements particulièrement difficile. Seul un faible pourcentage du volume total produit et commercialisé est nécessaire pour approvisionner les producteurs de drogues de synthèse illicites. Cela signifie que, même si l'écrasante majorité des opérateurs respecte pleinement les règlements, il suffit d'un nombre très limité d'opérateurs négligents ou corrompus pour fournir aux fabricants de drogues illégales les précurseurs de drogues auxiliaires dont ils ont besoin. Néanmoins, cela donne à penser qu'en ce qui concerne les drogues de synthèse fabriquées dans l'Union et les produits chimiques auxiliaires, la prévention du détournement des précurseurs de drogues n'a pas été efficace dans l'Union européenne.

b) La fabrication d'héroïne, généralement en Asie centrale et du Sud-Est

L'anhydride acétique (AA) est utilisé comme agent d'acétylation pour transformer la morphine en héroïne; il est soumis au contrôle international des précurseurs de drogues en raison du rôle central qu'il tient dans la fabrication d'héroïne⁹. Il s'agit d'un des précurseurs de drogues qui retient le plus l'attention des autorités dans le monde parce que l'héroïne est l'une des drogues qui entraînent le plus de dépendance et est responsable d'une part disproportionnellement élevée des problèmes de santé et de la mortalité liés à la consommation de drogues, et également parce que la production d'héroïne en Afghanistan est soupçonnée d'être liée au financement du terrorisme.

La fabrication et le commerce légitimes d'anhydride acétique à l'échelle mondiale sont importants et en expansion, ce qui, compte tenu du fait que des quantités relativement faibles sont nécessaires pour la fabrication illégale d'héroïne (environ 0,01 %), rend très difficile la prévention du détournement à des fins illicites. En décembre 2013, l'Union a renforcé sa législation en matière de précurseurs en introduisant une exigence d'enregistrement des utilisateurs finaux d'anhydride acétique dans le but de réduire le détournement dans l'Union européenne. Cependant, malgré les contrôles stricts, le détournement d'anhydride acétique subsiste dans l'Union. La Turquie, en particulier, saisit régulièrement de l'anhydride acétique qui proviendrait de l'Union et qui est envoyé en Afghanistan. Par ailleurs, les derniers rapports de l'Organe international de contrôle des stupéfiants¹⁰ ont attiré l'attention sur ce problème et ont appelé les autorités de l'Union à prendre des mesures appropriées.

⁹ Les principales étapes du processus de production de l'héroïne sont les suivantes: Pavot(culture)→opium→morphine→héroïne.

¹⁰ Rapports annuels sur les précurseurs (2018 et 2019) – Précurseurs et produits chimiques fréquemment utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, OICS.

En outre, dans certains États membres de l'Union, des laboratoires clandestins produisant de l'héroïne à partir de morphine ont été découverts. Ces sites de production atypiques – l'héroïne est généralement synthétisée plus près des régions où pousse la plante à partir de laquelle elle est fabriquée, à savoir le pavot – s'expliquent, selon les experts, par le fait que l'anhydride acétique est disponible plus facilement et à un coût moindre dans l'Union européenne qu'en Afghanistan ou dans d'autres régions traditionnellement productrices d'héroïne, ce qui indique que la prévention du détournement d'anhydride acétique dans l'Union n'a pas été efficace.

Analyse à partir du nombre de saisies et d'expéditions interceptées

Une analyse des saisies et des expéditions interceptées au fil du temps peut également donner un aperçu de l'évolution du détournement et de l'efficacité de la politique de l'Union en matière de précurseurs de drogues¹¹. Les saisies sont des expéditions retenues sur la base d'une décision émanant d'une instance judiciaire ou d'une autorité compétente. Les expéditions interceptées sont des expéditions retenues de manière permanente à l'initiative d'un opérateur ou des autorités compétentes parce qu'il existe des motifs raisonnables de croire que l'opération pourrait constituer une tentative de détournement de précurseurs de drogues.

Une telle analyse a été réalisée dans le cadre de la présente évaluation. Toutefois, en pratique, la seule conclusion générale que l'on puisse tirer est que les saisies continues, bien qu'irrégulières, de presque tous les précurseurs classifiés sont le signe que le détournement du commerce licite se poursuit. En outre, et bien que le renforcement de certains règlements (par exemple le reclassement, en 2013, de l'anhydride acétique en catégorie 2A assorti de l'obligation d'enregistrement pour les utilisateurs finaux comme pour les opérateurs) ait entraîné un renforcement des contrôles de surveillance, des niveaux significatifs de saisies ont encore été constatés après la mise en œuvre de ces changements.

Une autre façon d'appréhender le problème consiste à examiner les saisies des principaux produits chimiques, généralement classifiés dans la catégorie 1, ainsi que les substances non classifiées qui peuvent être utilisées à leur place. Cela a été fait dans un récent rapport des autorités douanières néerlandaises¹². Selon ce rapport, au moins 189 tonnes des principaux produits chimiques ont été saisies en 2017 et 2018 dans l'UE. Environ 170 millions de comprimés de MDMA et 103 tonnes de pâte d'amphétamine pourraient être produits à partir des 189 tonnes des principaux produits chimiques.

Cependant, l'ampleur réelle du détournement ou de la contrebande est probablement beaucoup plus importante. Cela peut être déduit des nombreux emballages vides trouvés dans les laboratoires clandestins et des nombreux sites de déversement de produits chimiques usagés. Selon le «*European Reporting Instrument on Sites related to Synthetic Production*» (l'«instrument européen de signalement des sites liés à la production synthétique» – ERISSP), 311 sites de déversement ont été signalés en 2018.

¹¹ Il convient de noter que cet indicateur doit être interprété avec précaution. Une augmentation du nombre de saisies et/ou des quantités saisies peut à première vue être considérée comme positive, car elle signifie que les autorités ont été plus efficaces en matière de prévention de l'utilisation de produits chimiques pour la fabrication illégale de drogues. Cependant, cela pourrait également signifier simplement que le détournement a augmenté et que le «problème» s'est en réalité aggravé. À l'inverse, une diminution du nombre de saisies ou des quantités saisies ne signifie pas nécessairement que les autorités ont été moins efficaces en matière de lutte contre le détournement. Cela pourrait signifier que le détournement diminue, ce qui serait évidemment une évolution positive.

¹² La contrebande de (pré-)précurseurs pour la production de drogues de synthèse – Rapport de situation 2017-2018, Douane Belastingdienst, 2019.

Une autre conséquence de cette importante production de drogues de synthèse dans l'Union, qui peut être déduite des quantités considérables des principaux produits chimiques qui ont été découvertes, est que davantage encore de substances auxiliaires (solvants, réactifs, etc.) doivent d'une manière ou d'une autre avoir rejoint les laboratoires clandestins – et donc avoir été détournées¹³. Selon les renseignements fournis par les services répressifs, la plupart des substances auxiliaires utilisées dans les laboratoires clandestins proviennent de l'UE, car elles ne sont presque jamais saisies par les autorités douanières aux frontières extérieures de l'UE. En conclusion, il est très probable que le nombre de cas de détournement de substances auxiliaires au sein de l'Union soit très élevé. Cela confirme la conclusion susmentionnée selon laquelle la prévention du détournement de substances auxiliaires dans l'Union n'a pas été efficace.

2.3. Efficience

L'analyse de l'efficience porte sur la relation entre les ressources utilisées dans le cadre d'une intervention et les changements résultant de cette intervention. Dans le contexte de cette évaluation particulière, il n'a pas été possible d'établir une relation claire. Il n'existe aucune méthode présentant un degré raisonnable de rigueur qui permette une quantification monétaire des effets en matière de réduction de l'offre de drogues résultant de la prévention du détournement des précurseurs nécessaires à leur production.

Bien que le principal avantage (la prévention du détournement) ne puisse être chiffré, l'évaluation a fourni suffisamment d'indications pour que l'efficience des règlements ne soit pas mise en doute. Les coûts que ceux-ci engendrent pour les autorités et les opérateurs ne peuvent être considérés comme excessifs, et leur contribution à l'obtention de bénéfices significatifs (bien que non quantifiables) a été largement reconnue.

Néanmoins, l'évaluation a également montré qu'il est possible d'améliorer l'efficience, en particulier dans le domaine du commerce extérieur, en raccourcissant les délais pour les notifications préalables à l'exportation et en introduisant des seuils pour un certain nombre d'obligations ainsi qu'un système électronique pour les autorisations d'importation et d'exportation («délivrance électronique de licences») et pour automatiser la validation de ces autorisations par les autorités douanières nationales dans le cadre de l'initiative «Guichet unique de l'UE pour les douanes»¹⁴.

¹³ Par exemple, l'acétone est utilisée dans la fabrication de la cocaïne, de l'héroïne, du diéthylamide de l'acide lysergique (LSD) et des dérivés d'amphétamine et de méthamphétamine. Plusieurs dizaines de litres de cette substance sont nécessaires pour obtenir 1 kg de ces drogues (Source: Brochure sur les précurseurs de drogues rédigée par la DG TAXUD, 2012).

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_fr

2.4. Pertinence

Le marché des drogues illicites étant très dynamique et caractérisé par des changements constants dans les drogues illicites disponibles et les précurseurs utilisés pour les produire, la pertinence de la législation sur les précurseurs de drogues est déterminée par la mesure dans laquelle elle continue à limiter l'offre de précurseurs pour la production illicite de drogues, contribuant ainsi à limiter la quantité de drogues illicites qui sont produites et ensuite fournies à notre société.

Rapidité avec laquelle les nouveaux précurseurs de drogues peuvent être inscrits dans les règlements

Depuis la révision de la législation en 2013, des substances peuvent être ajoutées dans les règlements (procédure également appelée «classification») via un règlement délégué de la Commission. Le temps nécessaire à l'adaptation des règlements a ainsi été réduit et est désormais de 12 à 15 mois. Bien que la situation se soit nettement améliorée par rapport à la période antérieure à 2013, lorsque les ajouts n'étaient possibles que par la procédure législative ordinaire (qui prenait souvent plusieurs années), le délai de 12 à 15 mois est encore considéré comme trop long. Celui-ci offre aux criminels de la drogue une longue période pendant laquelle ils peuvent continuer à utiliser relativement facilement les substances concernées pour la fabrication illégale de drogue et peuvent en outre mettre au point des solutions alternatives pendant que le processus de classification de nouvelles substances est en cours.

On peut donc conclure que les règlements permettent, dans une certaine mesure, de faire face à l'émergence de nouvelles substances utilisées dans la fabrication de drogues illicites, mais qu'il est également nécessaire de continuer à explorer d'autres moyens d'accélérer le processus de classification, compte tenu de la rapidité et de la facilité avec lesquelles les fabricants de drogues illicites peuvent en développer de nouvelles qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement.

Les règlements permettent-ils de faire face à l'utilisation accrue de substances non classifiées, en particulier les «précurseurs sur mesure»?

Comme mentionné précédemment, les producteurs de drogues de synthèse illicites dans l'Union utilisent actuellement presque exclusivement des précurseurs sur mesure.

Les services répressifs et les spécialistes de la chimie expliquent qu'il n'y a guère de limites aux innovations des producteurs de précurseurs sur mesure. En d'autres termes, chaque fois qu'une nouvelle substance est classifiée, les criminels sont capables de «modifier certaines molécules» et de proposer un nouveau précurseur sur mesure. Cela peut être réalisé en un laps de temps très court qui est de toute façon souvent plus court que la période nécessaire à la classification d'une nouvelle substance. Les autorités ne pourront donc jamais réagir assez rapidement pour régler ce problème dans le cadre législatif existant.

Pour illustrer ce mécanisme, nous pouvons examiner l'évolution du principal précurseur utilisé dans l'UE pour la production d'amphétamine au cours des dix dernières années. Avant 2010, la fabrication illégale de cette drogue dans l'Union reposait principalement sur le précurseur classifié BMK. Cependant, sans doute en raison de l'efficacité des mesures de contrôle et de surveillance prises par les autorités, les producteurs de drogues illicites ont cherché des alternatives. Cela a conduit au développement ultérieur de l'APAAN, puis de l'APAA et enfin du MAPA; ce sont tous des précurseurs sur mesure utilisés pour remplacer le BMK dans la fabrication d'amphétamine. Entre-temps, certains éléments indiquent que la quantité d'amphétamine produite illégalement dans l'Union continue d'augmenter. Ce processus montre clairement les limites et les difficultés d'une approche de contrôle des précurseurs de drogues qui repose principalement sur une classification substance par substance.

Il convient également de noter que les techniques traditionnelles de «prévention du détournement de substances» qui ont une utilisation légale sont ainsi devenues obsolètes et sont beaucoup moins efficaces dans ce contexte. La coopération avec l'industrie chimique via l'obligation de notifier les transactions suspectes, qui est un élément central de l'approche suivie par l'UE en matière de précurseurs de drogues, est notamment problématique. Les opérateurs économiques intervenant dans la production de ces précurseurs sur mesure opèrent très probablement en toute connaissance de cause dans l'illégalité et ne coopéreront donc jamais avec les autorités ou ne signaleront jamais de transactions suspectes.

Au cours de la révision de la législation en 2013, les législateurs étaient déjà conscients de ce problème (l'émergence de l'APAAN s'étant produite avant 2013) et ont donc adopté des dispositions dites «fourre-tout» dans les règlements. L'objectif de ces dispositions était de permettre aux autorités compétentes d'intervenir dans les cas où des substances non classifiées, notamment des précurseurs sur mesure, étaient commercialisées ou passées en contrebande en vue de leur utilisation dans la fabrication illégale de drogues.

La disposition fourre-tout du règlement sur le commerce extérieur oblige les autorités compétentes des États membres de l'Union à interdire l'entrée de lots de substances non classifiées sur le territoire douanier de l'Union européenne ou leur sortie de celui-ci lorsque des preuves suffisantes indiquent que ces substances sont destinées à la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes. Le règlement sur le commerce à l'intérieur de l'UE prévoit que chaque État membre peut adopter les mesures nécessaires pour permettre à ses autorités compétentes de contrôler et de surveiller les transactions suspectes portant sur des substances non classifiées, et notamment, le cas échéant, de retenir et de saisir des lots afin d'empêcher l'utilisation de certaines substances non classifiées pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes.

Toutefois, l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions a montré que la plupart des États membres n'appliquent pas ou ne peuvent pas appliquer ces dispositions fourre-tout, essentiellement à cause du manque de clarté quant à ce qui constitue une «preuve suffisante».

Ces dernières années, les problèmes posés par les dispositions fourre-tout et les moyens possibles de les surmonter ont fait l'objet de nombreuses discussions au sein du groupe d'experts de l'Union sur les précurseurs de drogues. Tous les experts et les services répressifs s'accordent à dire qu'il est absolument nécessaire et urgent de disposer d'une méthode qui puisse traiter efficacement la question des substances non classifiées, en particulier des précurseurs sur mesure, sans devoir classer les substances en question.

Il convient toutefois de noter que, même si d'autres moyens doivent être mis au point pour relever le défi posé par les précurseurs sur mesure, la «prévention du détournement» des principaux produits chimiques traditionnels tels que le safrole, le BMK et le PMK reste pertinente, car les trafiquants utiliseront toujours la voie la plus aisée. Tout relâchement de la part des autorités sera immédiatement exploité par les criminels, et les producteurs de drogues illégales recommenceront alors à utiliser le safrole, le BMK, le PMK, etc.

Il y a donc lieu de conclure que le régime actuel de contrôle et de surveillance des précurseurs de drogues n'est plus en mesure de répondre efficacement aux besoins généraux de la société qu'il était censé servir.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que le détournement et le trafic de précurseurs de drogues sont des phénomènes mondiaux qui nécessitent également une coopération internationale. À l'échelle multilatérale, la base juridique est fournie par la Convention des Nations unies de 1988, et ce sont la Commission des stupéfiants (CND) des Nations unies et le Groupe spécial chargé des précurseurs de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) qui donnent une forme concrète à cette coopération. En ce qui concerne le problème des précurseurs sur mesure, toutes les parties conviennent qu'actuellement, aucune solution n'est immédiatement disponible et que de nouvelles approches seront nécessaires, notamment par le biais de la coopération internationale.

En outre, l'Union a conclu des accords sur les précurseurs de drogues avec onze pays tiers, dont la Chine, les États-Unis, le Mexique, la Colombie et la Turquie. À l'heure actuelle, la coopération avec la Chine est la plus importante, car, pour autant que l'on sache, tous les précurseurs sur mesure utilisés dans la fabrication illicite de drogues dans l'Union proviennent de Chine.

L'évaluation de la coopération internationale n'entre cependant pas dans le cadre de la présente évaluation. Il convient de noter que l'évaluation en cours de l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre l'UE et la Chine examine la nécessité de renforcer la coopération douanière entre l'UE et la Chine en matière de précurseurs de drogues.

Les règlements permettent-ils de faire face à l'utilisation abusive des plateformes de commerce en ligne?

Le manque de contrôle sur les plateformes de commerce en ligne est une préoccupation que les parties prenantes de l'industrie ont mise en avant au cours de l'évaluation. Ces plateformes commerciales peuvent prendre différentes formes: certaines ne fournissent que des informations relatives aux acheteurs et aux fournisseurs, contre rémunération ou gratuitement, et ne participent à aucune transaction; d'autres agissent comme des plateformes commerciales et sont directement engagées dans la vente; et les fabricants vendent souvent leurs produits via le site web de leur entreprise.

Cependant, à l'heure actuelle, on dispose de très peu d'informations fiables sur ce sujet. La question de savoir si ces plateformes de commerce en ligne doivent ou non être réglementées par des dispositions spéciales dans les règlements est difficile à trancher et dépend également de la forme précise que prennent ces plateformes ou des services qu'elles proposent. Ce point devra faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Dans ce contexte, il sera important d'assurer la cohérence avec la stratégie numérique pour l'Europe.

2.5. Cohérence

Dans le cadre de l'évaluation de la cohérence en ce qui concerne les règlements sur les précurseurs de drogues, plusieurs dimensions ont été examinées.

Comment les règlements fonctionnent-ils en eux-mêmes et en relation l'un avec l'autre?

Les consultations publiques et ciblées menées ont permis de mettre en évidence un certain nombre d'éléments de critique concrets eu égard à la cohérence interne de la législation faisant l'objet de l'évaluation. Ces éléments concernent les aspects suivants: la définition des mélanges; le fait que les substances¹⁵ de la catégorie 4 (énumérées dans l'annexe du règlement sur le commerce extérieur) ne sont pas couvertes également par le règlement sur le commerce à l'intérieur de l'UE; et l'utilité de fusionner les deux règlements distincts existants.

L'analyse de ces critiques (qui n'ont été formulées que par une minorité de répondants) a permis de conclure qu'elles ne remettent pas en cause à elles seules la cohérence interne des règlements en tant que telle. Les difficultés liées à la définition des mélanges ne sont pas imputables à des contradictions ou des ambiguïtés dans les textes juridiques, mais plutôt à une mise en œuvre non uniforme de cette définition. Le fait que les substances de catégorie 4 ne figurent pas dans le règlement sur le commerce à l'intérieur de l'UE n'entrave en rien l'efficacité des dispositions pertinentes du règlement sur le commerce extérieur, car ce dernier ne fixe d'obligations relatives à ces substances qu'en matière d'exportations; autrement dit, ses effets ne se font sentir qu'en dehors de l'UE. En ce qui concerne la fusion éventuelle des deux règlements, toutes les raisons invoquées pour cette décision ont été

¹⁵ Médicaments et médicaments vétérinaires contenant de l'éphédrine et/ou de la pseudoéphédrine ou ses sels.

inspirées par des considérations de commodité, car on n'a trouvé aucune disposition spécifique pouvant faire naître une incertitude quant à la voie à suivre, et encore moins des dispositions contradictoires.

Quelle est la relation entre les règlements et les autres interventions au niveau de l'UE?

En édictant des mesures qui visent à éviter le détournement des principaux produits chimiques vers la production de drogues, les règlements participent à la réalisation de l'un des cinq objectifs de la stratégie antidrogue de l'UE pour 2013-2020, à savoir «contribuer à perturber le marché des drogues illicites et à réduire de manière mesurable la disponibilité de ces substances». Le nombre de saisies et d'expéditions interceptées de précurseurs de drogues indique que la législation actuelle en matière de précurseurs de drogues a pour effet de réduire l'offre des circuits illicites et, par conséquent, l'offre de drogues illicites. Toutefois, l'incidence exacte de cette législation sur la diminution générale des précurseurs de drogues détournés vers les circuits illicites ne peut pas être quantifiée.

Il importe cependant de continuer de veiller à ce que la politique de l'Union en matière de précurseurs de drogues soit pleinement alignée sur le programme et le plan d'action antidrogue de l'UE. Dans ce contexte, le soutien que l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) pourrait apporter en matière de collecte, de consolidation et d'analyse des données relatives aux précurseurs de drogues est un aspect particulièrement important.

Les règlements peuvent-ils coexister avec les interventions nationales dans le même domaine qui sont autorisées par les traités de l'Union, sans que des tensions apparaissent?

Un éventuel problème de cohérence provient du fait qu'une substance spécifique, la gamma-butyrolactone (GBL), est à la fois un précurseur de drogue et une drogue en soi. Cette substance est réglementée de manière très différente selon les États membres en raison de son statut ambigu. Par ailleurs, un certain nombre de substances classifiées comme drogue dans la législation sur les stupéfiants au niveau des États membres et comme précurseur de drogue dans les règlements ont été identifiées. Ces problèmes n'affectent pas en eux-mêmes l'efficacité des règlements, mais dans des cas précis, ils peuvent poser des problèmes pour l'intégrité du marché intérieur de l'Union. Toutefois, cela n'est pas dû aux dispositions des règlements eux-mêmes, et modifier les règlements ne permettrait pas de supprimer cette menace. En effet, les substances figurant dans les tableaux de la Convention des Nations unies de 1988 doivent rester classifiées dans les règlements sur les précurseurs de drogues, même si certaines d'entre elles sont considérées (et traitées) comme des drogues par certains États membres. Pour ce qui est des règlements, il est important de veiller à ce que la classification des substances soit effectuée selon des critères appliqués de manière cohérente, bien que cela ne puisse pas être garanti avec une certitude absolue compte tenu des obligations contraignantes découlant du texte de la Convention des Nations unies de 1988.

Compatibilité des règlements avec les obligations internationales

Les règlements intègrent les obligations que la Convention des Nations unies de 1988 impose à ses signataires, notamment l'obligation d'adopter des mesures pour empêcher le détournement de substances spécifiquement désignées aux fins de la fabrication illicite de stupéfiants (article 12, paragraphe 1, de la Convention) et l'obligation d'établir et de maintenir un système de surveillance du commerce international des substances spécifiquement désignées [article 12, paragraphe 9, point a)].

En ce qui concerne les substances pour lesquelles ces obligations s'appliquent, il existe certaines différences entre les substances inscrites aux tableaux I et II de la Convention des Nations unies de 1988 et les substances classifiées dans les règlements. Toutefois, ces différences existent parce que la législation de l'Union européenne, tout en classifiant toutes les substances énumérées dans la Convention des Nations unies de 1988, inclut des substances supplémentaires qu'elle a classifiées afin de résoudre des problèmes spécifiques recensés dans l'Union. Il ne semble donc pas exister de problème de cohérence avec la Convention des Nations unies de 1988. Mises à part les obligations découlant de la Convention des Nations unies de 1988, la CND adopte régulièrement des résolutions relatives au contrôle et à la surveillance des précurseurs de drogues. Ces résolutions ne sont pas contraignantes et, de plus, dans de nombreux cas, l'Union met en œuvre les recommandations contenues dans ces résolutions avant même leur adoption car elle est souvent parmi les premiers à adopter les «bonnes pratiques» ou les approches novatrices dans le domaine de la politique en matière de précurseurs de drogues.

En guise de conclusion générale, l'évaluation n'a pas conduit à l'identification de graves problèmes de cohérence liés aux règlements sur les précurseurs de drogues. En particulier, aucun élément d'incohérence ne semble exister au niveau interne et du point de vue des obligations internationales liant l'Union dans ce domaine.

2.6. Valeur ajoutée européenne

L'examen de la valeur ajoutée apportée par les règlements sur les précurseurs de drogues présente deux spécificités importantes:

- en raison de l'existence de la convention des Nations unies de 1988, signée par tous les États membres de l'Union, il aurait fallu de toute façon légiférer dans ce domaine, que ce soit au niveau national ou au niveau de l'Union européenne;
- l'hypothèse contrefactuelle à une intervention au niveau de l'Union (c'est-à-dire l'hypothèse que les États membres mettent en œuvre des mesures au niveau national) est soit impossible d'un point de vue juridique, soit réalisable uniquement dans des circonstances strictement définies.

Il convient également de souligner que la réglementation du commerce extérieur des précurseurs de drogues à l'échelon de l'UE est la conséquence directe de la compétence

exclusive de l'Union en la matière et que, pour des considérations de cohérence, une réglementation symétrique du commerce à l'intérieur de l'UE serait souhaitable.

Bien que le champ d'intervention au niveau national soit de toute façon limité, il existe des raisons impérieuses pour lesquelles une intervention à l'échelon de l'Union européenne est intrinsèquement préférable. Les règlements sur les précurseurs de drogues font notamment référence à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la coopération entre ces dernières et la Commission. Il s'agit d'un outil extrêmement précieux (et presque indispensable) pour une intervention réglementaire dont le but est d'éviter que des biens spécifiques soient détournés vers des réseaux illégaux et utilisés pour des activités criminelles, car ces activités ne sont par définition pas connues publiquement et les informations en la matière ne peuvent être obtenues que par les autorités compétentes et sont souvent confidentielles.

Les questionnaires ciblés ont permis de mieux comprendre les avantages concrets qui découlent du contrôle des précurseurs de drogues au niveau de l'Union, tels que l'existence de définitions, de critères et d'approches communs, qui assurent une plus grande cohérence dans la mise en œuvre des contrôles et fournissent également des règles claires et prévisibles aux opérateurs économiques.

Les effets négatifs attribués à l'intervention de l'Union sont liés à la lenteur des modifications des règlements destinées à classer des substances supplémentaires (voir «Pertinence») et aux problèmes qui se posent lorsque les différents États membres ont des priorités différentes en ce qui concerne les substances qu'ils souhaitent placer sous contrôle.

Toutefois, dans l'ensemble, les réponses reçues des autorités des États membres et des opérateurs économiques ont mis en évidence beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients.

L'évaluation a également montré de façon convaincante que les interventions législatives au niveau national, en plus d'être intrinsèquement limitées par les dispositions des traités, tendent à avoir une valeur inférieure à celle des interventions menées au niveau de l'Union, non seulement du point de vue de la sécurité juridique, mais aussi du point de vue de l'efficacité.

3. CONCLUSIONS

L'évaluation a montré que des mesures supplémentaires concernant les substances non classifiées, en particulier les précurseurs sur mesure, sont nécessaires.

La Commission envisagera donc une révision des règlements de l'Union européenne sur les précurseurs de drogues et des instruments juridiques connexes tels que la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue, en tenant compte de ce constat et sans préjuger des résultats du processus d'amélioration de la réglementation.

Cette occasion pourrait également être mise à profit pour envisager le renforcement d'un certain nombre d'autres aspects des règlements, notamment ceux qui concernent le détournement de précurseurs de drogues auxiliaires et d'anhydride acétique du commerce à l'intérieur de l'UE, la réduction de la charge administrative pour les opérateurs économiques et les autorités compétentes et un contrôle plus strict des plateformes de commerce en ligne.

Pour cela, il conviendra d'adopter une approche globale afin d'assurer la cohérence avec d'autres initiatives et politiques au niveau de l'Union européenne, et notamment avec: le programme et le plan d'action antidrogue de l'UE; la révision du mandat de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT); la stratégie numérique pour l'Europe; le nouveau plan d'action des douanes, notamment en ce qui concerne la gestion des risques douaniers (et les possibilités de renforcer la contribution de l'analyse des risques et des contrôles douaniers à la détection des précurseurs); la nouvelle initiative en matière de sanctions douanières; l'initiative «Environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes»; et l'évaluation de la coopération douanière entre l'Union et la Chine.