COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2026
SWD(2026) 242 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du

règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) nº 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) nº 98/2013

{SWD(2026) 241 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du

règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) nº 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) nº 98/2013

1. Contexte

Le règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs[1] (ci-après le «règlement sur les précurseurs d'explosifs» ou le «règlement») établit des règles harmonisées concernant la mise à disposition, l'introduction, la détention et l'utilisation de substances ou de mélanges susceptibles d'être utilisés d'une manière détournée pour la fabrication illicite d'explosifs, afin de limiter la disponibilité de ces substances ou mélanges pour les membres du grand public et de garantir que les transactions suspectes, à quelque étape que ce soit de la chaîne d'approvisionnement, soient dûment signalées. Ces substances sont appelées «précurseurs d'explosifs».

Ce règlement a renforcé le système de contrôle et de surveillance des précurseurs d'explosifs prévu par le règlement (UE) nº 98/2013, qui a été établi en 2013. Un tel renforcement était nécessaire parce que ce système ne garantissait pas un niveau suffisant de sécurité publique et que la menace représentée par les explosifs artisanaux restait élevée et continuait d'évoluer[2].

L'article 21 du règlement fait obligation à la Commission de procéder à une évaluation et de présenter un rapport exposant ses principales conclusions au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen au plus tard le 2 février 2026. Conformément aux lignes directrices et à la boîte à outils pour une meilleure réglementation[3], l'évaluation examine les critères suivants: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence, la valeur ajoutée de l'UE et les incidences sur les libertés et les droits fondamentaux. Elle porte sur la période comprise entre le 1er février 2021, date d'entrée en application du règlement, et septembre 2025.

Le présent document de travail s'appuie sur des recherches documentaires, notamment des études de la Commission, des textes juridiques, la littérature universitaire et la littérature grise,

[1] Règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) nº 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) nº 98/2013 (JO L 186 du 11.7.2019, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1148/oj).

[2] Commission européenne (2018), document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil [SWD(2018) 104 final]. Disponible sur la page suivante: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:104:FIN.

[3] Commission européenne, Lignes directrices pour une meilleure réglementation, 2021; Commission européenne, Boîte à outils pour une meilleure réglementation, 2023.

ainsi que sur la consultation de diverses parties prenantes, au nombre desquelles les acteurs du marché et les autorités concernés, ainsi que les membres du grand public. Il s'appuie également sur le programme de suivi établi par le règlement, ainsi que sur les rapports d'Europol et les discussions menées au sein du comité permanent sur les précurseurs.

L'évaluation (de même que l'analyse d'impact) se fonde sur une étude réalisée pour la DG HOME par une équipe de recherche dirigée par ICF (en collaboration avec Milieu, WSP et RAND) d'octobre 2024 à octobre 2025.

Il est important de souligner le caractère confidentiel des informations et des données précises sur les précurseurs d'explosifs (substances précises, source du détournement, etc.) qui ont servi à fabriquer des explosifs artisanaux qui ont été utilisés, ou qu'on a tenté d'utiliser, pour commettre des attentats terroristes. L'évaluation n'a donc pas pu faire usage de ces informations.

L'évaluation des coûts présentée dans la section consacrée au critère d'efficience se fonde sur des données très limitées provenant de modèles de coûts, d'entretiens et d'enquêtes ciblées. Elle ne reflète pas l'ensemble des coûts liés au règlement qui sont supportés par les parties prenantes. Cette lacune a été atténuée en croisant des informations provenant de différentes sources et en validant les conclusions lors de réunions de groupes de réflexion et d'ateliers de validation organisés avec les parties prenantes concernées.

2. Conclusions

Efficacité

Le règlement s'est avéré globalement **efficace** pour atteindre les objectifs énoncés. En particulier, il a considérablement restreint l'accès des membres du grand public aux précurseurs d'explosifs et a amélioré la détection des menaces dans l'ensemble des États membres grâce à l'obligation de signaler les transactions suspectes, les disparitions et les vols. Néanmoins, les services répressifs dans l'ensemble de l'UE continuent de découvrir et de démanteler fréquemment des sites destinés à la fabrication illicite d'explosifs, dans lesquels sont trouvées ou ont été utilisées des quantités parfois considérables de précurseurs d'explosifs réglementés. Ce constat tend à indiquer que, malgré l'efficacité globale du règlement, des lacunes importantes subsistent parfois dans les procédures de détection des acteurs du marché.

Le règlement a contribué à sensibiliser la plupart des parties prenantes, et a suscité l'adhésion des opérateurs économiques quant à sa finalité et ses dispositions. La persistance de divergences en matière de conformité et de sensibilisation indique qu'il est nécessaire de réaliser davantage d'inspections et de campagnes de sensibilisation dans certains États membres.

Dans l'ensemble, la liste des précurseurs d'explosifs réglementés couverts par le règlement est considérée comme répondant de manière adéquate à la principale menace que posent actuellement les explosifs artisanaux.

Le règlement fournit un cadre commun et assure des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'UE, réduisant ainsi la diversité des régimes juridiques applicables dans les États membres. Outre les différences observées en matière d'application et de contrôle, l'efficacité

du règlement est affaiblie par le fait qu'il ne mentionne pas le rôle des autorités douanières dans l'application de ses dispositions, ce qui signifie que les précurseurs d'explosifs importés dans l'UE ne sont probablement pas soumis au même niveau de contrôle que ceux fabriqués dans ses États membres.

Efficience

L'**efficience** du règlement a été jugée globalement satisfaisante. Les coûts supportés par les parties prenantes ont été jugés proportionnés aux avantages plus larges qu'apporte le règlement, à savoir un niveau élevé de sécurité contre l'utilisation détournée des précurseurs d'explosifs et un certain degré d'harmonisation et de clarté juridique. Les parties prenantes sont confrontées à des coûts considérables pour mettre en œuvre le règlement, en particulier pour vérifier les transactions aux points de vente et pour veiller à ce que les précurseurs d'explosifs soient conservés en toute sécurité. En revanche, ce sont les inspections, la coordination interservices et le traitement des rapports d'activité suspects qui font peser les coûts les plus élevés sur les autorités nationales. Par conséquent, il convient d'examiner les domaines offrant des possibilités de simplification, en particulier le processus de vérification des transactions entre entreprises, pour lequel les charges et les coûts sont considérés comme disproportionnés. Les parties prenantes publiques et privées partagent l'avis selon lequel le règlement couvre un trop grand nombre de mélanges et de produits dont on ne peut, vraisemblablement pas ou effectivement pas, extraire de précurseurs d'explosifs réglementés, ce qui engendre des charges et des coûts excessifs pour les entreprises et les autorités compétentes. Ce constat montre que la règle du 1 % p/p pour les mélanges homogènes n'est pas efficace et devrait être révisée, même si les parties prenantes ont des points de vue divergents sur une possible solution de remplacement.

Pertinence

Les objectifs du règlement demeurent **pertinents**. La prévention des tentatives d'attentats et la diminution du nombre d'attentats commis avec des explosifs artisanaux fabriqués à l'aide de précurseurs d'explosifs réglementés semblent indiquer que les restrictions et obligations prévues par le règlement ont globalement fonctionné et restent nécessaires. Le comité permanent de l'UE sur les précurseurs s'est révélé être un outil essentiel pour œuvrer à la convergence dans la mise en œuvre et pour examiner les évolutions technologiques et scientifiques pertinentes en matière de sécurité. Des questions subsistent quant à la capacité du règlement à soumettre rapidement de nouveaux précurseurs d'explosifs à des restrictions afin de faire face à de nouvelles menaces, étant donné que la délégation de pouvoir à la Commission ne permet pas à cette dernière d'ajouter de nouvelles substances à l'annexe I du règlement.

Cohérence

Sur le plan externe, le règlement a été jugé globalement **cohérent** avec d'autres actes législatifs et priorités stratégiques pertinents de l'UE, tels que la stratégie européenne de sécurité intérieure («ProtectEU») et le programme de lutte antiterroriste pour l'UE. Le règlement n'est pas

contraire aux obligations découlant de la législation de l'UE en matière de substances chimiques et d'environnement. Toutefois, le fait qu'il s'appuie sur le règlement REACH pour définir une substance chimique soulève une question d'interprétation quant à savoir s'il s'applique aux déchets. En ce qui concerne la cohérence interne, les parties prenantes ont signalé plusieurs dispositions du règlement qui pourraient être clarifiées ou rationalisées. Cela permettrait de résoudre un certain nombre de problèmes de mise en œuvre et d'interprétation rencontrés actuellement.

Incidence sur les libertés et droits fondamentaux

Le règlement **a une incidence sur les libertés et droits fondamentaux**, même si ses dispositions ont été jugées limitées dans leur portée et proportionnées à ses objectifs en matière de sécurité.

Valeur ajoutée de l'UE

Le règlement crée une **valeur ajoutée de l'UE** et demeure une intervention nécessaire, qui produit des résultats dépassant ce que les États membres pourraient accomplir individuellement. Il permet notamment d'assurer des conditions de concurrence équitables pour le commerce légitime de précurseurs d'explosifs. Le cadre précédent, en revanche, se caractérisait par des incohérences dans la mise en œuvre au niveau national, ce qui entraînait des lacunes réglementaires et engendrait une insécurité juridique. La plupart des États membres n'auraient pas mis en place des restrictions comparables à l'accès du public aux précurseurs d'explosifs sans l'intervention de l'UE. Les parties prenantes publiques et privées s'accordent largement sur le fait que le règlement reste pertinent. Les discussions actuellement menées par les membres du comité permanent sur les précurseurs démontrent son importance dans la réponse aux préoccupations communes en matière de sécurité. Compte tenu de la nature transnationale des réseaux terroristes et de la circulation transfrontière des précurseurs d'explosifs, des défaillances dans un État membre peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble de l'UE. Une approche harmonisée à l'échelle de l'UE est donc nécessaire.

3. Enseignements tirés

À la lumière des problèmes recensés ci-dessus, l'évaluation souligne la nécessité d'intégrer les actions exposées ci-après dans de futures interventions dans le domaine de la réglementation des précurseurs d'explosifs.

- Contribuer en permanence à **assurer une application harmonisée et uniforme des dispositions du règlement dans l'ensemble des États membres et par les opérateurs économiques, les utilisateurs professionnels et les places de marché en ligne**. Pour cela, il convient de mieux faire connaître le règlement et ses dispositions afin de garantir le respect des obligations qu'il prévoit, de veiller à ce que les autorités nationales continuent à en contrôler l'application et de renforcer la coopération entre les États membres dans les affaires transfrontières, éventuellement avec le soutien d'Europol.

- **Réduire les charges pesant sur les entreprises et simplifier les exigences, dans la mesure du possible**, notamment en examinant les domaines dans lesquels les risques d'utilisation abusive sont limités, voire inexistants, alors que les parties prenantes continuent d'y faire face à des charges et des coûts de mise en conformité disproportionnés, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché unique des précurseurs d'explosifs, sans obstacle inutile. La réduction des charges excessives favoriserait également l'adhésion des opérateurs économiques, des utilisateurs professionnels et des places de marché en ligne à l'égard des objectifs de sécurité et de la proportionnalité du règlement.

- Veiller à ce que le règlement **permette une réaction rapide aux nouvelles menaces et évolutions**. Celles-ci comprennent l'utilisation détournée de nouveaux précurseurs d'explosifs, de pré-précurseurs et de nouvelles méthodes potentielles de fabrication illicite d'explosifs artisanaux.

- **Remédier à toute lacune subsistant dans le règlement** afin de maximiser son efficacité et de limiter le risque de contournement de ses exigences, notamment en ce qui concerne les contrôles douaniers et les déchets.

- **Apporter les clarifications nécessaires à certaines dispositions et remédier à plusieurs problèmes de cohérence interne** au sein du règlement [notamment: les informations demandées dans la déclaration du client (annexe IV du règlement) diffèrent de celles qui sont demandées à l'article 8, paragraphe 2; il est actuellement difficile de déterminer si la poudre de Magnalium, qui est souvent utilisée dans la fabrication d'explosifs artisanaux, relève du règlement].