



Rapport explicatif **Avant-projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles**

du ...

...

Aperçu

Le présent projet de loi a pour but d'empêcher l'utilisation abusive de substances pouvant servir à préparer des substances explosibles. La nouvelle loi fédérale restreindra partiellement l'accès des particuliers à de telles substances. Il sera par ailleurs interdit à ces derniers de préparer eux-mêmes des substances explosibles. En outre, la possibilité est prévue de signaler les événements suspects et de sensibiliser en conséquence le commerce et d'autres acteurs. Cette nouvelle loi fédérale doit ainsi contribuer à garantir la sûreté intérieure de la Suisse et à lutter contre le terrorisme international.

Contexte

Les attentats terroristes perpétrés ces dernières années en Europe¹ le montrent clairement: malgré de nouveaux moyens et méthodes d'attaque, les terroristes continuent de privilégier les explosifs. En raison de la réglementation et des contrôles stricts qui entourent les explosifs commerciaux et militaires, ils recourent généralement à des explosifs qu'ils ont eux-mêmes fabriqués ("home made explosives", HME). Or les précurseurs de substances explosibles sont des substances chimiques qui se prêtent à la fabrication de tels explosifs artisanaux.

Ces précurseurs se trouvent dans une multitude de produits d'usage courant en libre accès. Depuis 2014, l'Union européenne (UE) réglemente la commercialisation et l'utilisation de ces précurseurs par voie d'ordonnance afin d'endiguer le risque d'utilisation abusive. En Suisse, les précurseurs ont été réglementés jusqu'en 2005 par la législation de l'époque sur les toxiques. Depuis son abrogation, leur remise n'est plus soumise à aucun mécanisme de contrôle. De ce fait, depuis 2014, la Suisse est le seul pays au cœur de l'Europe où ces substances sont encore disponibles sans restriction aucune.

La différence relevée entre la Suisse et l'UE comporte le risque que des criminels se tournent vers notre pays pour s'y procurer des précurseurs ou pour les y utiliser de manière abusive. Compte tenu de la menace terroriste actuelle et en connaissance du risque mentionné à l'instant, le Conseil fédéral a décidé de surveiller la distribution de précurseurs de substances explosibles, de sensibiliser les acteurs économiques des secteurs concernés au risque d'abus et de les encourager à signaler les cas suspects.

Contenu du projet

La nouvelle loi doit réglementer les points suivants:

- a. *surveillance du marché des précurseurs de substances explosibles (notamment au moyen d'un système d'enregistrement et d'autorisation);*
- b. *interdiction de fabriquer et de détenir des explosifs artisanaux (HME);*

¹ Paris (novembre 2015), Bruxelles (mars 2016), Ansbach (juillet 2016), Saint-Petersbourg (avril 2017), Manchester (mai 2017) et de nouveau Bruxelles en juin 2017

-
- c. possibilité de signaler les événements suspects;
 - d. prescriptions en matière de protection des données en lien avec les let. a et c.

Le projet de loi n'aura qu'une influence minimale sur les consommateurs finaux et les acteurs de l'économie, notamment pour ce qui est des coûts et de la formation du personnel.

Les restrictions à l'acquisition doivent être proportionnées: plus la concentration d'une substance active dans un produit est faible, plus il doit être simple d'accéder à ce produit. Les quantités d'un produit nécessaires à la préparation d'une substance explosible sont d'autant plus grandes que la concentration d'un précurseur y est faible. Il est donc plus probable que l'achat de ce produit apparaisse suspect. Les valeurs limites de concentration proposées correspondent à celles de l'UE. Il est ainsi garanti qu'aucune nouvelle entrave technique au commerce n'en résulte. Ces valeurs limites ont été élaborées par le "Standing Committee on Precursors" (SCP), un comité d'experts permanent de l'UE sur les précurseurs, dont la Suisse fait partie.

Le système de signalement des événements suspects vise à soutenir les autorités de poursuite pénale dans la prévention, la détection et la poursuite des infractions. Il doit fournir aux autorités de police un avantage et une utilité effectifs en les aidant à déjouer les infractions liées à l'utilisation abusive de précurseurs.

Le projet de loi contient en outre des prescriptions sur l'organisation et les tâches des autorités d'exécution et de contrôle, les sanctions pénales ainsi que les dispositions finales. Les modalités seront réglées par voie d'ordonnance.

Table des matières

Aperçu	2
1 Présentation du projet	6
1.1 Contexte	6
1.1.1 Introduction	6
1.1.2 Nécessité d'une réglementation	6
1.1.3 Situation juridique en Suisse	7
1.1.3.1 Réglementation de 1972 à 2005	7
1.1.3.2 Réglementation depuis 2005	8
1.2 Nouvelle réglementation proposée	9
1.3 Justification et appréciation de la solution proposée	10
1.3.1 Quelles sont les mesures proposées pour la Suisse?	10
1.3.2 Qui est concerné par la réglementation?	11
1.3.3 Quels sont les inconvénients de la réglementation?	11
1.4 Comparaison juridique, en particulier avec le droit européen	12
1.4.1 Situation juridique au sein de l'UE	12
1.4.1.1 Généralités	12
1.4.1.2 Domaine d'application	12
1.4.1.3 Conséquences pour les États membres	13
1.4.1.4 Conséquences pour les particuliers	13
1.4.1.5 Conséquences pour les entreprises	14
1.4.1.6 Détails	14
1.4.2 Mise en œuvre du règlement en Europe	15
1.4.2.1 Aperçu	15
1.4.2.2 Autriche	15
1.4.2.3 Royaume-Uni	17
1.4.2.4 Allemagne	17
1.4.2.5 Italie	17
1.4.2.6 France	18
1.4.2.7 Autorités compétentes et services de contact au niveau de l'UE	18
1.5 Mise en œuvre	18
1.5.1 Confédération	18
1.5.2 Acteurs économiques	18
1.5.3 Cantons	19
2 Commentaire des dispositions	19
3 Conséquences	33
3.1 Conséquences pour la Confédération	33
3.1.1 Conséquences financières	33
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	33
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	33
3.3 Conséquences économiques	34

3.3.1	Utilisation des substances concernées	34
3.3.2	Produits et entreprises concernés	34
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	35
4.1	Relation avec le programme de la législature	35
4.2	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	35
5	Aspects juridiques	36
5.1	Constitutionnalité	36
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	37
5.3	Forme de l'acte à adopter	37
5.3.1	Acte au niveau de la loi	37
5.3.2	Législation sur les explosifs	38
5.3.3	Législation sur les produits chimiques	38
5.3.4	Législation sur le contrôle des biens	39
5.3.5	Nouvel acte	39
5.4	Délégation de compétences législatives	39

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Introduction

Les précurseurs de substances explosibles sont des substances chimiques que l'on trouve dans une multitude de produits d'usage courant et qui peuvent être abusivement utilisées pour préparer illégalement des substances explosibles. Il s'agit notamment de produits décolorants pour les cheveux ou de produits désinfectants (peroxyde d'hydrogène), d'engrais (divers nitrates) et de solvants (acétone). Ces produits, qui peuvent être obtenus facilement en raison de leurs nombreux domaines d'utilisation légitimes, sont écoulés sans condition dans le commerce de détail classique et de plus en plus dans le commerce en ligne. En outre, ces précurseurs se caractérisent par leurs volumes de ventes élevés ou par un nombre de transactions important. De ce fait, les personnes mues par des intentions criminelles ont peu de mal à se les procurer sans se faire remarquer.

En principe, les précurseurs ne sont pas problématiques lorsqu'ils sont utilisés adéquatement. Seuls leur mélange mécanique ou des réactions chimiques avec d'autres substances produisent des substances explosibles. Si ce processus de préparation est réalisé au moyen d'équipements de laboratoire de fortune, les produits obtenus sont appelés "explosifs artisanaux" (HME). La grande disponibilité des précurseurs couplée à la multiplicité des "recettes" d'explosifs artisanaux aisément accessibles sur Internet génère un important potentiel de risque. Toute personne qui le souhaite peut reproduire de manière autonome les différentes étapes des instructions, la synthèse ainsi obtenue représentant déjà un risque considérable pour la sécurité de la personne concernée et de son environnement.

En règle générale, les explosifs artisanaux ne sont pas le résultat d'une production soumise à une assurance de la qualité et ne sont pas fabriqués selon les derniers progrès techniques. C'est pourquoi ils ne sont pas assimilables aux substances explosibles destinées à l'usage professionnel, par exemple dans la construction ou dans l'industrie, et il convient de les qualifier d'instables et de dangereux à manipuler.

1.1.2 Nécessité d'une réglementation

Des substances explosibles préparées à partir de précurseurs sont utilisées dans le monde entier pour commettre des attentats terroristes. Selon Europol, l'intensification de la surveillance des explosifs commerciaux a induit un recours toujours plus important aux explosifs artisanaux. C'est ainsi que les précurseurs ont joué un rôle essentiel lors des récentes attaques perpétrées en Europe. Les enquêtes ont permis de découvrir d'importantes quantités de précurseurs, en plus du matériel destiné à fabriquer des charges explosives.

Depuis que l'UE régleme les précurseurs, la Suisse est, au cœur de l'Europe, le seul pays où ces substances sont encore disponibles sans restriction aucune. Le risque existe donc que des criminels s'approvisionnent en précurseurs de substances explosibles dans notre pays ou qu'ils y utilisent ces substances de manière abusive. On a observé une semblable évolution dans le domaine des précurseurs de stupéfiants, lorsque ceux-ci ont été interdits à l'international mais non en Suisse. Par conséquent, l'utilisation illégale de précurseurs recèle non seulement un risque pour la sécurité de la Suisse, mais aussi un potentiel de conflit politique avec les États membres de l'UE au cas où des précurseurs achetés en Suisse seraient utilisés pour des attentats dans les pays voisins.

Il n'a pas été possible d'attribuer d'emblée le domaine des précurseurs à un service spécialisé au sein de l'administration fédérale. Si l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) disposent des connaissances spécialisées requises dans le domaine des produits chimiques, ils s'occupent pour l'essentiel de l'utilisation sûre des produits chimiques en rapport avec la santé et la protection de l'environnement ("safety"). L'utilisation non conforme de précurseurs en vue de préparer illégalement des substances explosibles relève par contre clairement des tâches policières ("security"). En outre, aucune base juridique existante ne se prête à une réglementation des précurseurs analogue à celle de l'UE (cf. ch. 5.3). Aussi l'Office fédéral de la police (fedpol) a-t-il été chargé d'élaborer le présent projet.

1.1.3 Situation juridique en Suisse

1.1.3.1 Réglementation de 1972 à 2005

Jusqu'au 31 juillet 2005, les produits chimiques, dont la plupart des précurseurs de substances explosibles, étaient régis par la loi du 21 mars 1969 sur les toxiques² et répartis en classes de toxicité afin de protéger les personnes et les animaux. Selon leur classe de toxicité, leur obtention par des personnes capables de discernement était soit exempte d'autorisation, soit possible en remplissant un accusé de réception ou en présentant une fiche de toxique³. Tandis que cette réglementation visait prioritairement au maniement sûr des produits chimiques dangereux pour la santé et l'environnement (objectif de "safety"), elle comportait accessoirement, du point de vue de la police de sécurité, l'effet positif de restreindre la disponibilité de tels produits, c'est-à-dire de contrôler leur remise (objectif de "security").

² RO 1972 430, abrogée par RO 2005 2293

³ Art. 18 de l'ordonnance du 19 septembre 1983 sur les toxiques (Otox; RO 1983 1387, abrogée par RO 2005 2695)

1.1.3.2 Réglementation depuis 2005

Dans le cadre de l'harmonisation des législations suisse et européenne sur les produits chimiques, la législation sur les toxiques a été abrogée⁴. De ce fait, le système des autorisations relatives aux toxiques a disparu et la remise de produits chimiques s'est libéralisée. Dès lors, un nombre accru de certains produits chimiques hautement toxiques devenait accessible aux particuliers. Les précurseurs au sens de la législation européenne n'en font pas partie. Il en a découlé, du point de vue de la police de sécurité, une baisse de la sécurité. Si les législations sur les produits chimiques⁵ et sur les stupéfiants⁶ couvrent bien les précurseurs, ceux-ci sont librement accessibles aux particuliers. Certaines substances⁷ sont exceptées du libre-service, le vendeur étant tenu d'informer l'acheteur des mesures de protection et de recyclage avant de les lui remettre.

Le commerce des précurseurs et leur transformation en explosifs artisanaux (HME) ne tombent pas non plus sous le coup de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs (LExp)⁸: cette loi ne s'applique pas aux substances qui répondent en soi à la notion d'explosif mais qui devraient être logiquement exclues de cette catégorie en raison du but de la législation sur les explosifs⁹. C'est ainsi que les produits et préparations explosibles fabriqués et mis dans le commerce à d'autres fins que des tirs de mine ne sont pas considérés comme explosifs au sens de la LExp (art. 5, al. 2, let. c, LExp). Les explosifs artisanaux sont produits aux fins de commettre des actes terroristes ou d'autres actes illégaux. Contrairement aux explosifs normés fabriqués selon les processus industriels, ces explosifs artisanaux sont très dangereux, et leur manie- ment est extrêmement risqué. Eu égard à ces propriétés et à leur destination, il ne s'agit pas d'explosifs au sens de la LExp.

L'acquisition et la détention de précurseurs par des particuliers et la fabrication d'explosifs artisanaux ne sont donc soumises à aucune restriction en Suisse. Le code pénal (CP)¹⁰ ne prévoit de peine pour le commerce d'explosifs ou de substances susceptibles d'entrer dans leur fabrication que si la personne concernée sait ou doit présumer que ces substances ou produits sont destinés à un emploi délictueux (art. 226, al. 2, CP). Seule une personne convaincue de tels actes est passible de poursuites pénales. Il en va de même à l'égard des personnes qui fabriquent elles-mêmes des explosifs (art. 226, al. 1, CP). Dans la pratique, il est rare que les normes pénales soient appliquées.

4 RO 2005 2293

5 Loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim; RS 813.1); ordonnance du 5 juin 2015 sur les produits chimiques (OChim; RS 813.11)

6 Tableau g de l'annexe 8 de l'ordonnance du 30 mai 2011 sur les tableaux des stupéfiants (OTStup-DFI; RS 812.121.11)

7 Peroxyde d'hydrogène ≥ 50 %; acide nitrique ≥ 5 %; acide sulfurique ≥ 15 %

8 RS 941.41

9 FF 1975 II 1301

10 RS 311.0

1.2

Nouvelle réglementation proposée

Le rapport "Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe" (disponible en allemand uniquement), rédigé par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 9 décembre 2016, contient un état des lieux du marché des précurseurs. Trois objectifs y sont fixés: préserver la sûreté intérieure de la Suisse (1), fournir une contribution à la sûreté de l'Europe (2) et mettre sur pied un système simple et flexible (3).

L'accès des particuliers aux précurseurs de substances explosibles est en partie restreint pour empêcher les attentats terroristes perpétrés au moyen d'explosifs artisanaux ou de dispositifs explosifs ou incendiaires non conventionnels (DEINC): les transactions de produits contenant une concentration moyenne ou élevée de précurseurs sont soumises à enregistrement. En outre, pour les produits à forte concentration, les transactions doivent être autorisées.

Le plus souvent, les utilisateurs professionnels des précurseurs sont connus de leurs fournisseurs. Pour eux, les produits qu'ils utilisent dans l'exercice de leur profession restent librement disponibles. Les produits à faible concentration demeurent librement accessibles également pour les particuliers. C'est le cas de 98 % des produits contenant des précurseurs. Si le produit est de faible concentration, il en faut des quantités d'autant plus importantes pour fabriquer un explosif artisanal. La probabilité que son achat éveille les soupçons en est ainsi accrue.

L'enregistrement d'une transaction se déroule comme suit: un client se présente à la caisse d'un magasin spécialisé avec le produit qu'il veut acheter. La personne responsable de la caisse constate, grâce à l'étiquetage du produit, que la remise de ce dernier est soumise à des dispositions légales. Elle prend note des données du client et les saisit immédiatement ou au cours de la journée sur un support électronique. Le centre de compétence de la Confédération analyse les données (comparaison électronique avec les données des systèmes d'information de police, au besoin enquêtes). Si l'analyse ne suscite pas de soupçon, les données sont enregistrées pendant cinq ans de manière à déceler d'éventuelles répétitions suspectes de la transaction. En présence d'éléments suspects, une analyse approfondie est menée.

L'autorisation d'acquérir des précurseurs est octroyée comme suit: un client remplit une demande d'autorisation électronique. Cette demande est comparée avec les données des systèmes d'information de police. Si cette opération n'éveille aucun soupçon et que l'usage déclaré ne peut être atteint au moyen d'un produit en libre accès ou simplement soumis à enregistrement, l'autorisation est accordée. Cette procédure se fait par voie électronique. Après avoir reçu l'autorisation, le client se rend dans un magasin spécialisé. Le vendeur contrôle, au moyen de la carte d'identité du client et du numéro de référence de l'autorisation, que celle-ci est bien valable. Si c'est le cas, il remet le produit et enregistre la transaction. Sinon, il refuse la transaction et demande au client de déposer une demande d'autorisation.

Par principe, la liste des substances et des taux de concentration concernés doit être reprise du règlement ad hoc de l'UE. Les dispositions applicables au marché suisse sont ainsi harmonisées avec celles de l'UE. Il incombe au Conseil fédéral de décider

des substances et des concentrations, de manière à ce que les dispositions applicables puissent être rapidement adaptées à la situation en matière de sécurité ou aux éventuelles modifications apportées par l'UE.

En outre, la nouvelle loi formalise le signalement d'événements suspects et le traitement ultérieur des cas. Les signalements sont saisis dans un nouveau système d'information. Il est ainsi possible de comparer systématiquement les données par voie électronique avec celles des autres systèmes d'information de police, l'objectif étant de détecter des liens avec des personnes qui, par exemple, ont déjà fait l'objet d'une surveillance ou qui ont déjà été condamnées pour actes de violence. Des campagnes de sensibilisation contribueront à ce que les acteurs économiques et les utilisateurs signalent davantage les soupçons qu'ils conçoivent.

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

La réglementation visée doit apporter un gain de sécurité réel pour la Suisse sans toutefois créer de restrictions excessives pour les particuliers et l'économie. L'utilisation légitime de précurseurs de substances explosibles doit rester possible, dans l'avenir également, à une charge administrative aussi faible que possible. Cette précaution vise également à prévenir un transfert du commerce vers le marché noir. La nouvelle réglementation supprimerait l'écart entre l'UE et la Suisse et rendrait cette dernière moins attrayante comme source d'approvisionnement.

Aucune réglementation, aussi poussée soit-elle, n'offre encore de protection absolue contre un attentat. Il n'en demeure pas moins qu'une réglementation est importante et judicieuse en Suisse aussi, parce qu'elle constitue un premier obstacle pour les terroristes potentiels et munit les autorités de poursuite pénale des instruments nécessaires. Une réglementation contribue en outre à la gestion responsable des précurseurs au sein de l'économie et de la population en renforçant la prise de conscience des personnes concernées. La probabilité augmente ainsi que les abus attirent l'attention dès un stade précoce et que des mesures appropriées soient prises. L'expérience acquise dans certains pays où les précurseurs sont déjà réglementés montre qu'il s'agit là d'un gain de sécurité réel et non d'une pure charge administrative supplémentaire. Le DFJP a connaissance de plusieurs exemples provenant de pays de l'UE où la réglementation a eu pour effet d'empêcher ou de réduire les dommages à la société.

1.3.1 Quelles sont les mesures proposées pour la Suisse?

Les précurseurs à faibles taux de concentration doivent rester en libre accès. À partir d'une certaine concentration, les points de vente doivent enregistrer les transactions avec les particuliers et les envoyer à un service de contact de la Confédération (fedpol) au moyen d'une simple application web. Cette obligation d'enregistrement concerne une centaine de produits, et le nombre des transactions à l'échelle suisse est estimé entre 20 000 et 40 000 par an. Outre l'enregistrement, les particuliers doivent

présenter une autorisation d'acquisition pour obtenir certaines substances en fortes concentrations. L'achat d'environ 25 produits serait soumis à autorisation. Par ailleurs, quel que soit le précurseur utilisé, il doit être interdit aux particuliers de préparer eux-mêmes des substances explosibles.

Mesures			
	Pas de limitation d'accès	Obligation d'enregistrement	Obligation d'enregistrement et d'autorisation d'acquisition
Substances	▼		▼
Peroxyde d'hydrogène	≤ 12 %	> 12 % et ≤ 35 %	> 35 %
Nitrométhane	≤ 30 %	> 30 % et ≤ 40 %	> 40 %
Acide nitrique	≤ 3 %	> 3 % et ≤ 10 %	> 10 %
Chlorate de potassium	≤ 40 %		> 40 %
Perchlorate de potassium	≤ 40 %		> 40 %
Chlorate de sodium	≤ 40 %		> 40 %
Perchlorate de sodium	≤ 40 %		> 40 %
Nitrate d'ammonium*	≤ 45,7 %		> 45,7 %

* 45,7 % de nitrate d'ammonium correspondent à une teneur en azote de 16 % si la substance ajoutée est exempte d'azote.

Une possibilité de signaler les événements suspects est prévue à titre de mesure d'accompagnement. Si un point de vente, un utilisateur professionnel (agriculteur) ou un particulier observe des événements suspects (transactions, disparitions), il peut s'adresser sept jours sur sept et 24 heures sur 24 au service de contact ad hoc, lequel garantit le traitement uniforme et professionnel du signalement transmis. Des mesures de sensibilisation spécifiques aux branches doivent en outre favoriser l'autorégulation au sein de celles-ci (par ex. recommandations concernant l'entreposage des engrais).

1.3.2 Qui est concerné par la réglementation?

Les limitations d'acquisition concernent surtout les particuliers. Les utilisateurs professionnels et l'industrie pourraient continuer d'acheter et d'utiliser des précurseurs sans restriction aucune. Pour certains produits, ceux qui les mettent à disposition sur le marché devront adapter légèrement leur étiquetage. Le commerce spécialisé surtout (par ex. les pharmacies et les drogueries) devra, au moment de la vente, enregistrer les transactions ou vérifier si le client dispose d'une autorisation d'acquisition. Les grands distributeurs suisses (Coop, Migros, etc.) ne seraient, de leur propre avis, pas concernés par les limitations de remise, car leur assortiment ne comporte pas les produits visés dans les concentrations soumises aux limitations d'acquisition. À l'instar de tous les autres acteurs, ils auraient toutefois la possibilité de signaler les événements suspects.

1.3.3 Quels sont les inconvénients de la réglementation?

Ni le règlement de l'UE ni le présent avant-projet ne prévoyant de restrictions pour les utilisateurs professionnels (y compris les agriculteurs) et l'industrie, seule une petite partie du marché sera couverte. Le contrôle des utilisateurs professionnels et

de l'industrie s'accompagnerait toutefois d'une lourde charge administrative et serait difficile à mettre en œuvre. Toute proposition de ce type provoquerait une forte résistance dans les milieux économiques et agricoles. Des mesures de sensibilisation appropriées, une autorégulation librement consentie et la mise en place du service de contact doivent permettre de contrecarrer l'usage abusif des précurseurs également dans le cadre de leur utilisation professionnelle.

1.4 Comparaison juridique, en particulier avec le droit européen

1.4.1 Situation juridique au sein de l'UE

1.4.1.1 Généralités

L'acte juridique visant à réglementer les précurseurs de substances explosibles dans l'UE est le Règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs¹¹ (ci-après RPE). Le RPE est entré en vigueur le 1^{er} mars 2013 et s'applique depuis le 2 septembre 2014 (art. 19 RPE). Les mesures qu'il prévoit devraient donc être mises en œuvre au 2 septembre 2014. Le RPE ne fait pas partie des accords bilatéraux et n'est donc pas contraignant pour la Suisse.

Plusieurs articles du RPE renvoient à des lignes directrices (disponibles en anglais uniquement) de la Commission européenne et du SCP, sur lesquelles les États membres et les acteurs économiques doivent s'appuyer pour mettre en œuvre le règlement. Elles contiennent notamment les critères d'identification des transactions suspectes et un modèle d'autorisation. Le SCP fournit en outre un document de questions-réponses ("Q&A document"), qui prend position sur des questions concrètes. Il ne s'agit pas là d'une interprétation juridiquement contraignante du règlement. Le RPE concerne les États membres, les membres de la collectivité (particuliers) et les acteurs de l'économie (entreprises), mais à des degrés divers.

1.4.1.2 Domaine d'application

Le RPE s'applique aux substances énumérées dans les deux annexes et aux mélanges et substances qui les contiennent (art. 2, al. 1, RPE). Par conséquent, les substances elles-mêmes (par ex. sous forme de matière première ou de produit chimique), mais aussi les mélanges et les produits de consommation finale sont concernés. Les ar-

¹¹ JO L 39 du 9.2.2013, p. 1

tibles¹², les articles pyrotechniques et les médicaments soumis à une prescription médicale sont exceptés du règlement (art. 2, al. 2, RPE). Les deux annexes du RPE résultent des discussions du SCP. Elles ont été élaborées pendant plusieurs années. La répartition des substances entre les deux annexes ne répond pas en premier lieu à la dangerosité des produits. Plusieurs facteurs ont été déterminants, par exemple la disponibilité de la substance sur le marché, la faisabilité et la proportionnalité d'une restriction ainsi que l'utilisation effective de la substance par les criminels.

1.4.1.3 Conséquences pour les États membres

Le règlement oblige les États membres à instituer un point de contact auquel les transactions suspectes peuvent être signalées (art. 9, al. 2, RPE) et à charger une autorité compétente d'octroyer les autorisations et de contrôler les registres. En outre, l'art. 7 RPE définit les conditions-cadres du système d'octroi des autorisations ("licences") et l'art. 8 RPE, celles de l'enregistrement des transactions. La gestion des données à caractère personnel doit concorder avec les dispositions de la directive 95/46/CE (art. 10 RPE), les sanctions relevant quant à elles de l'appréciation des États membres (art. 11 RPE).

1.4.1.4 Conséquences pour les particuliers

Les particuliers sont soumis aux prescriptions et restrictions concernant la mise à disposition, l'introduction, la détention et l'utilisation des substances et des mélanges énumérés à l'annexe I (art. 4, al. 1 à 3, RPE). Aucune substance mentionnée à l'annexe I et dont la concentration dépasse la valeur limite qui s'y trouve indiquée ne peut être introduite, détenue ou utilisée par des particuliers (art. 4, al. 1, RPE). L'introduction d'un système d'autorisation selon les dispositions de l'art. 7 RPE permet aux particuliers de détenir ou d'utiliser les substances visées (art. 4, al. 2, RPE). Une dérogation supplémentaire concerne trois substances¹³, dont la large utilisation justifie qu'elles soient réglementées par un système d'enregistrement (art. 4, al. 3, RPE). Cette disposition permet que les trois substances visées soient mises à la disposition des particuliers et que ceux-ci puissent les détenir et les utiliser.

¹² Selon la définition de l'art. 3, paragraphe 3, du Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L 396 du 30.12.2006, p. 1)

¹³ Peroxyde d'hydrogène (12 à 35 % en poids), nitrométhane (30 à 40 % en poids) et acide nitrique (3 à 10 % en poids)

En raison de la marge de manœuvre que le RPE ménage aux États membres dans sa mise en œuvre, une multitude de combinaisons sont possibles. Il en a forcément résulté une situation de mise en œuvre assez hétérogène.

1.4.1.5 Conséquences pour les entreprises

Le RPE entraîne pour les entreprises diverses obligations de diligence en cas de transactions impliquant des précurseurs (art. 4, al. 7, et art. 9, RPE). L'obligation de signaler les transactions suspectes, qui est indépendante des concentrations¹⁴, concerne aussi bien les transactions entre les acteurs économiques et les particuliers ("business-to-customer", B2C) qu'entre les acteurs économiques ("business-to-business", B2B). Les lignes directrices portant sur la mise en œuvre du règlement contiennent de vagues critères selon lesquels certains mélanges sont exceptés de l'obligation de signaler (par ex. en cas de quantités infimes ou de mélanges extrêmement complexes). De plus, les acteurs économiques sont responsables de l'étiquetage des substances et produits concernés mentionnés à l'annexe I s'ils sont destinés à des particuliers (art. 5 RPE). Actuellement, l'achat, la détention et l'utilisation de précurseurs par les acteurs économiques ne sont pas soumis à restriction.

1.4.1.6 Détails

Le RPE prévoit que la Commission puisse adapter les valeurs limites de l'annexe I si nécessaire. La Commission ne peut ajouter de nouvelles substances que dans l'annexe II. Toute modification requiert un acte juridique délégué séparé, en plus de l'analyse, qui doit exclure toute charge disproportionnée des acteurs économiques ou des consommateurs (art. 12 RPE). Une clause de sauvegarde temporaire s'applique pour les États membres si des raisons suffisantes le justifient (art. 13 RPE). Cette clause permet de limiter ou d'interdire des substances qui ne sont pas mentionnées dans les annexes ou d'introduire l'obligation de signaler les transactions suspectes concernant de telles substances. Elle permet aussi de réduire les valeurs limites de l'annexe I, d'introduire des valeurs limites à l'annexe II ou de soumettre des substances figurant dans l'annexe II aux mêmes limitations que les substances de l'annexe I. Le recours à la clause de sauvegarde requiert que la Commission et les autres États membres en soient immédiatement avertis. Après avoir examiné les données requises selon l'art. 12 RPE, la Commission peut alors soit adapter les annexes, soit demander à l'État membre de lever la mesure qu'il a prise.

La Commission européenne a engagé la révision du RPE au printemps 2017. À la lumière des expériences acquises, diverses options sont discutées, allant de "Pas de modification" à "Renforcement" en passant par "Meilleure application". La version révisée du RPE sera probablement présentée au Parlement européen début 2019. Selon le calendrier du DFJP, le présent projet législatif devrait être débattu à peu près simultanément au Parlement suisse. Il faut donc observer précisément l'avancée de la révision du RPE: de petites corrections sont susceptibles d'être apportées au

¹⁴ P. 11 ss des lignes directrices de la Commission européenne et du SCP sur le RPE

cours de la procédure parlementaire. Si des changements d'orientation fondamentaux s'avéraient nécessaires, il pourrait en résulter des retards (dus aux rondes de consultation supplémentaires), et la mise en vigueur de la nouvelle loi fédérale serait alors repoussée.

1.4.2 Mise en œuvre du règlement en Europe

La mise en œuvre du RPE relève de l'appréciation des États membres, l'art. 17 permettant de maintenir les régimes d'enregistrement nationaux existants en conformité avec les dispositions de l'art. 8. La Commission européenne et le SCP ont publié des lignes directrices sur la mise en œuvre du règlement. Ce document existe en deux versions: une version publique et une version comportant des informations complètes pour les gestionnaires de la sécurité ("security manager") des entreprises. Bien que le règlement soit entré en vigueur en mars 2013 déjà, il n'a pas été mis en œuvre, loin s'en faut, par tous les États membres (délai de mise en œuvre: 2.9.2014). C'est pourquoi les expériences en la matière se limitent aux pays qui ont joué, en l'occurrence, un rôle pionnier.

1.4.2.1 Aperçu

Comme mentionné en introduction, le RPE ménage une certaine marge de manœuvre dans son application. Il en résulte que la réglementation des précurseurs de substances explosibles apparaît hétérogène en Europe. Les contextes qui expliquent le choix des variantes d'application sont multiples (de l'existence antérieure de réglementations nationales aux aspects des ressources et des compétences). La moitié des États membres environ doivent encore transposer le règlement dans leur législation nationale (actuellement, ces pays connaissent une interdiction de facto)¹⁵. Certains pays ont d'abord prévu une interdiction générale avant d'opter pour une solution plus libérale (les utilisations légitimes des particuliers avaient été sous-estimées).

Les expériences de mise en œuvre du RPE restent encore limitées, dans la mesure où la progression de sa mise en œuvre diffère selon les États membres. Les expériences acquises dans des pays où la réglementation est entrée en force depuis déjà quelque temps sont présentées ci-après. Il s'agit dans chaque cas d'un exemple de système d'enregistrement (Autriche) et de système d'autorisation (Royaume-Uni).

1.4.2.2 Autriche

Variante de mise en œuvre

L'Autriche a opté pour une interdiction générale, mais elle permet l'accès à certains précurseurs à des taux de concentration moyens grâce à un système d'enregistrement. L'Office fédéral autrichien de la police judiciaire ("Bundeskriminalamt") est compétent pour l'évaluation et la suite du traitement des signalements de transac-

¹⁵ État 2016

tions suspectes, des disparitions et des vols de quantités considérables de précurseurs. Il réalise en outre les mesures de sensibilisation.

Des informations empiriques importantes

L'Autriche disposait déjà d'un service de contact concernant les précurseurs de stupéfiants. Ce service assume également depuis lors les tâches afférentes aux précurseurs de substances explosibles.

À cet effet, il organise entre autres des rencontres semestrielles avec les acteurs économiques, fournit des brochures d'information et se tient à la disposition des acteurs économiques qui en font la demande pour des conférences et des formations. Comparer directement l'Autriche et le Royaume-Uni n'est possible que de manière limitée en raison des chiffres différents de leur population (8,5 millions d'habitants en Autriche contre 65 millions au Royaume-Uni), qui débouchent sur des volumes de signalements différents.

Le traitement d'un signalement de transaction suspecte dépend des informations disponibles. L'expérience réunie au service de contact autrichien montre que les signalements ne répondent pas à un modèle unique et que, par conséquent, il ne serait guère possible de les traiter à l'aide d'une liste de contrôle.

Les laboratoires de fortune, tant pour les explosifs que pour les drogues, sont souvent installés dans des appartements d'immeubles locatifs. Même si l'objectif premier n'est pas d'utiliser les substances explosibles ainsi préparées aux fins de blesser des personnes ou d'endommager des objets, les diverses étapes de travail (synthèse, maniement, entreposage et transport) recèlent un important potentiel de danger inhérent aux équipements de laboratoire rudimentaires, au manque de normes de sécurité et au fait que les membres de la famille et les voisins sont exposés.

Conclusion

Il faut relever en particulier les expériences positives obtenues grâce à la coopération intensive avec les branches économiques concernées. Le service de contact doit être pourvu des compétences correspondantes, il doit connaître sa branche et développer et entretenir une bonne relation avec celle-ci.

La Suisse n'a pas de service national de contact pour les précurseurs de stupéfiants, puisque la compétence dans ce domaine incombe foncièrement aux cantons. Ce potentiel de synergies n'existe donc tout simplement pas en Suisse.

Si le système d'interdiction empêche la vente de certains précurseurs dans le commerce régulier, il est possible d'en importer beaucoup par d'autres systèmes puisque les frontières avec les pays voisins sont ouvertes. L'enregistrement local des transactions impliquant des précurseurs ne peut constituer qu'un élément de soutien aux enquêtes sur un événement, il ne représente pas une mesure susceptible d'empêcher l'événement de se produire.

1.4.2.3 Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a choisi un système d'autorisation. Une seule autorisation permet d'acquiescer plusieurs substances. La durée maximale d'une autorisation est de trois ans. La demande d'autorisation est effectuée sur une page Internet, où il faut également répondre à des questions, notamment sur l'état mental.

Si la décision est positive, l'autorisation est envoyée au requérant. Lors de l'achat des précurseurs, un document d'identité doit être présenté en même temps que l'autorisation.

Les campagnes de sensibilisation aux précurseurs sont suivies d'effets, puisque les acteurs économiques transmettent plus fréquemment des signalements. Le nombre et la fréquence relativement élevés des signalements de cas suspects permettent au service contacté ("Receive Unit") d'opérer un tri et une évaluation efficaces. Des signalements aussi fréquents sont peu probables en Suisse. La réglementation des précurseurs constitue pour le Royaume-Uni une importante composante de sa stratégie anti-terroriste.

1.4.2.4 Allemagne

Avant même l'entrée en vigueur du RPE, l'Allemagne disposait d'une réglementation nationale incluant les précurseurs de substances explosibles. Conformément à cette réglementation qui interdit certains produits chimiques, les transactions doivent être enregistrées au moment de la remise. Depuis début 2017, la remise à des particuliers de certains précurseurs à certaines concentrations est totalement interdite. En Allemagne, les signalements de transactions suspectes sont réceptionnés par les 16 offices de police judiciaire des Länder. L'autorité compétente est rattachée au Ministère de l'intérieur.

1.4.2.5 Italie

L'Italie a opté pour une interdiction générale des précurseurs visés à l'art. 4, al. 1, RPE. La mise en œuvre s'est effectuée par un décret-loi ("decreto legge")¹⁶, qui complétait les art. 678 et 679 du code pénal italien. Le RPE a ainsi été mis en œuvre en date du 20 février 2015. Tant les autorités compétentes (domaine des armes et des explosifs de la police administrative) que le service de contact (police judiciaire) ont été rattachés au Ministère de l'intérieur. Les transactions suspectes peuvent être signalées par téléphone ou par e-mail. Les feuilles volantes et les affiches du projet SoS-HRC¹⁷ ont été utilisées pour informer les personnes et entreprises concernées de leur obligation de signaler.

¹⁶ Art. 3 du décret-loi n° 7 du 18.2.2015

¹⁷ "Security of Sales – High Risk Chemicals" est un projet de l'UE portant sur l'élaboration de matériel d'information pour les branches économiques concernées (affiches, feuilles volantes, vidéos, documents de meilleures pratiques, etc.).

1.4.2.6 France

Depuis septembre 2017, la France dispose d'un système similaire à celui de l'Autriche. Les particuliers peuvent acquérir certains précurseurs via un système d'enregistrement, tandis que d'autres leur sont interdits.

1.4.2.7 Autorités compétentes et services de contact au niveau de l'UE

Les autorités compétentes et les services de contact des États membres de l'UE sont rattachés à diverses autorités. L'autorité compétente peut être attribuée aux unités administratives les plus diverses, tandis que les services de contact nationaux sont généralement rattachés aux autorités de police. Les compétences des autorités varient d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, l'autorité compétente représente le pays au sein du SCP. L'ampleur de la coopération entre l'autorité compétente et le service de contact d'un pays, spécifique à celui-ci, varie selon les pays. Selon les circonstances, cette situation peut s'avérer problématique, notamment lorsque l'autorité compétente n'est pas informée du travail du service de contact (manque d'adéquation à la réalité pratique).

À ce stade, les échanges d'informations transfrontaliers sont inexistantes entre les autorités compétentes ou les services de contact. Les signalements urgents passent soit par les canaux classiques, soit bilatéralement par contacts personnels. Une mise en réseau ou une plateforme conçue à cet effet font actuellement l'objet de discussions.

1.5 Mise en œuvre

1.5.1 Confédération

fedpol évalue les transactions enregistrées, statue sur l'octroi, le refus et le retrait des autorisations d'acquisition et réceptionne les signalements de soupçons. Il prend les mesures nécessaires. Il est aussi chargé de contrôler l'observation de la loi par les acteurs économiques (points de vente).

Il incombe en outre à fedpol de sensibiliser les intéressés aux risques d'abus liés aux précurseurs.

Enfin, fedpol poursuit les infractions à la loi dans le cadre de procédures pénales administratives.

1.5.2 Acteurs économiques

Quiconque met des précurseurs à disposition sur le marché est tenu de marquer les produits concernés par l'indication prévue (étiquetage).

Quiconque remet des précurseurs à des particuliers doit enregistrer les transactions et, le cas échéant, vérifier si le particulier concerné dispose d'une autorisation.

1.5.3 Cantons

Il est possible de charger les autorités cantonales d'effectuer les contrôles aux points de vente.

2 Commentaire des dispositions

Art. 1 *But et champ d'application*

a) **But**

La disposition résume le but de la loi, à savoir empêcher que des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle de personnes et contre des objets ne soient commises au moyen de substances explosibles préparées artisanalement.

b) **Personnes concernées**

Les restrictions d'accès s'appliquent uniquement aux utilisateurs privés. Un contrôle de l'ensemble du marché (utilisateurs professionnels inclus) serait un frein pour l'économie, difficile à mettre en place et, par conséquent, disproportionné. Les utilisateurs professionnels doivent toutefois eux aussi se montrer vigilants et remplir leurs devoirs de diligence. Des mesures de sensibilisation les inciteront à contrôler leurs produits et à signaler les événements suspects.

De même, l'interdiction de préparer des substances explosibles ne s'applique qu'aux utilisateurs privés. La fabrication d'explosifs à titre professionnel se fonde sur la LExpl (cf. ch. 1.1.3.2).

c) **Champ d'application à raison de la matière**

Les restrictions d'accès s'appliquent aux précurseurs désignés par le Conseil fédéral (art. 3). Des soupçons peuvent cependant être signalés pour l'ensemble des précurseurs (art. 14).

L'interdiction de préparer des substances explosibles s'applique indépendamment des précurseurs utilisés (art. 13).

Art. 2 *Définitions*

Tandis que les restrictions d'accès ne s'appliquent qu'aux utilisateurs privés, l'accès des utilisateurs professionnels reste libre dans le cadre de leurs activités. La distinction ainsi faite entre "privé" et "professionnel" est essentielle et doit être définie. Ces notions sont délimitées sur la base de la distinction opérée dans la législation sur les produits chimiques, (art. 2, al. 2, let. a et b, OChim). Le commerce peut se fonder sur la distinction faite dans la législation sur les produits chimiques. Lors des campagnes de sensibilisation, mention sera faite de la possibilité supplémentaire d'utiliser le numéro d'identification de l'entreprise (IDE) pour identifier les utilisateurs professionnels.

Comme il ressort de la définition de l'"utilisateur privé", c'est l'usage prévu du précurseur qui est déterminant. Ainsi, selon le type de substance, une même personne physique ou une même personne morale peut être tant un utilisateur privé qu'un utilisateur professionnel. Prenons l'exemple d'un agriculteur: il est considéré comme un utilisateur professionnel lorsqu'il utilise un engrais, mais ne l'est plus lorsqu'il utilise un produit de nettoyage pour aquarium.

Par "précurseur", on entend toute substance chimique pouvant servir à préparer des substances explosibles. Le terme "précurseur" est utilisé tant pour les substances elles-mêmes que pour les compositions, les mélanges et les solutions qui les contiennent.

Sont considérées comme substances explosibles uniquement les substances dont l'explosion peut être provoquée sans apport d'air. Cette notion ne couvre donc pas les gaz explosibles, les vapeurs de combustibles liquides ni les autres substances qui n'explorent qu'après avoir été mélangées avec de l'air. Par ailleurs, l'explosion doit être à même de mettre en danger la vie et l'intégrité corporelle de personnes ou de détruire des objets.

Art. 3 Restrictions d'accès

Le Conseil fédéral dresse une liste des précurseurs dont l'accès est restreint. Cette liste peut être adaptée au gré des nouveaux développements surgissant lorsque des abus sont constatés. Dans la mesure du possible, elle doit être harmonisée avec celle de l'UE.

Le Conseil fédéral détermine pour chacun des précurseurs listés le seuil de concentration jusqu'auquel l'accès est libre et le seuil à partir duquel l'accès est soumis à enregistrement ou soumis à autorisation. Ainsi, plus la concentration d'une substance dans un produit est faible, plus facile sera l'accès à ce produit. Pour pouvoir préparer une substance explosible, il faudra, en cas de faible concentration, une quantité de produit d'autant plus grande. Par conséquent, la probabilité que l'achat devienne suspect augmente. Pour éviter que de nouvelles entraves techniques au commerce ne surviennent, il faut, dans la mesure où aucune exception fondée ne l'empêche, que les limites de concentration correspondent à celles fixées dans le RPE. Ces valeurs sont fixées par le SCP, le comité d'experts de l'UE sur les précurseurs, auquel la Suisse participe également.

Il est actuellement prévu que cette liste comprenne huit substances (peroxyde d'hydrogène, nitrométhane, acide nitrique, chlorate de potassium, perchlorate de potassium, chlorate de sodium, perchlorate de sodium et nitrate d'ammonium). Toutes ces substances sont, jusqu'à un certain seuil de concentration, disponibles en libre accès. Passé ce seuil, leur accès est soumis à enregistrement ou soumis à enregistrement et à autorisation (cf. ch. 1.3.1).

Le Conseil fédéral peut par ailleurs interdire complètement à un utilisateur privé l'accès à un précurseur (niveau d'accès: "aucun accès"). Selon le RPE, cette possibilité est aussi ouverte aux États membres de l'UE. Au vu des expériences faites par certains d'entre eux en cas d'interdiction stricte, le Conseil fédéral n'envisage toutefois pas cette solution pour l'heure. En cas d'interdiction, l'expérience a montré que des exceptions sont cependant souvent nécessaires si un usage est autorisé par la loi.

Enfin, il apparaît plus opportun de soumettre l'accès à un précurseur à autorisation et, partant, de pouvoir surveiller l'utilisateur plutôt que d'interdire totalement un précurseur et de pousser l'utilisateur dans l'illégalité.

Art. 4 Détenition de précurseurs

Les utilisateurs privés ne peuvent détenir les précurseurs visés à l'art. 3 dont l'accès est "soumis à enregistrement", "soumis à enregistrement et à autorisation" ou dont l'accès est interdit ("aucun accès"). La détention n'est autorisée que si la substance a été acquise conformément aux modalités d'accès fixées.

Art. 5 Transmission de précurseurs

Les utilisateurs privés ne peuvent transmettre à d'autres utilisateurs privés les précurseurs visés à l'art. 3 dont l'accès est "soumis à enregistrement", "soumis à enregistrement et à autorisation" ou dont l'accès est interdit ("aucun accès"). En effet, dans de tels cas, l'enregistrement ou l'examen méticuleux de l'autorisation d'acquisition ne peuvent être garantis.

Art. 6 Octroi de l'autorisation d'acquisition

Les utilisateurs privés souhaitant acquérir les précurseurs visés à l'art. 3 dont l'accès est "soumis à enregistrement et à autorisation" doivent demander une autorisation d'acquisition à fedpol en indiquant l'usage prévu de la substance.

L'autorisation d'acquisition est délivrée aux personnes majeures, domiciliées en Suisse qui auront nommé un usage prévu plausible. À cela s'ajoute qu'il ne doit y avoir aucun des motifs de refus d'octroi visés à l'al. 4. Si l'usage prévu peut être atteint au moyen d'autres substances, l'autorisation d'acquisition peut également être refusée.

Le domicile en Suisse constitue une condition car c'est seulement ainsi qu'il est possible de vérifier en détail l'existence de motifs susceptibles d'empêcher l'octroi d'une autorisation d'acquisition. Dans le cas de personnes domiciliées à l'étranger, le risque existe que fedpol n'ait pas connaissance de toutes les informations pertinentes, et ce malgré la consultation des systèmes d'information visés à l'art. 15, al. 1 et la prise de contact avec les autorités partenaires étrangères selon l'art. 16. Dans les cas de personnes domiciliées à l'étranger, l'existence d'une curatelle de portée générale ou d'un mandat pour cause d'incapacité ne peut pas non plus être directement vérifiée en s'adressant à l'autorité d'état civil compétente (cf. à ce sujet art. 15, al. 2).

Art. 7 Retrait de l'autorisation d'acquisition

fedpol peut vérifier périodiquement si les utilisateurs privés continuent à remplir les conditions nécessaires applicables à l'acquisition de précurseurs et si, le cas échéant, l'autorisation d'acquisition doit être retirée.

En cas de retrait d'une autorisation d'acquisition, fedpol peut confisquer les précurseurs acquis sur la base de cette autorisation.

Art. 8 Importation de précurseurs

Les utilisateurs privés doivent enregistrer par voie électronique l'importation de précurseurs dont l'accès est soumis à enregistrement, et ce avant l'entrée en Suisse. S'il s'agit d'un précurseur dont l'accès est soumis à autorisation, ils doivent en plus disposer d'une autorisation d'acquisition. En cas de contrôle, ils doivent pouvoir présenter la preuve de l'enregistrement et, le cas échéant, l'autorisation.

Art. 9 Exportation de précurseurs

Les utilisateurs privés peuvent exporter des précurseurs s'ils les ont acquis conformément aux prescriptions en vigueur en Suisse (enregistrement, autorisation) et s'ils ont mentionné l'exportation prévue lors de l'enregistrement et de la demande d'autorisation d'acquisition. Les prescriptions des États de transit et de destination demeurent réservées.

Art. 10 Mise en sûreté provisoire de précurseurs

L'Administration fédérale des douanes (AFD) met provisoirement en sûreté les précurseurs dont l'acquisition ou l'importation n'a pas été enregistrée correctement ou n'a pas été autorisée.

Toute violation est en principe poursuivie par fedpol ou par l'AFD dans le cadre d'une procédure pénale administrative (cf. art. 27 en relation avec les art. 31 et 32). fedpol ou l'AFD décident ainsi aussi du séquestre de l'objet provisoirement mis en sûreté (cf. art. 46 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif; DPA¹⁸).

Si, en raison des circonstances, la violation n'est pas poursuivie par fedpol ou l'AFD, notamment parce que le Ministère public de la Confédération (MPC) est compétent ou que la procédure est jointe à une procédure pénale cantonale, c'est le ministère public compétent qui décide du séquestre.

L'AFD ne peut pas assumer de telles tâches d'exécution dans les enclaves douanières de Samnaun et de Sampuoir.

Art. 11 Remise à des utilisateurs privés

Cette disposition règle la remise des précurseurs visés à l'art. 3 dont l'accès à des utilisateurs privés est "soumis à enregistrement" et "soumis à enregistrement et à autorisation".

Lors de la remise, différentes données relatives aux utilisateurs privés et aux précurseurs doivent être enregistrées. Par "données relatives au précurseur", on entend le type de substance, sa concentration et la quantité acquise. Les "données relatives à la transaction" se réfèrent quant à elles à l'heure et au lieu. Parmi les "données relatives à l'autorisation d'acquisition" doit figurer le numéro de l'autorisation.

Quiconque remet à un utilisateur privé les précurseurs visés à l'art. 3 dont l'accès est "soumis à enregistrement ou à autorisation" doit par ailleurs veiller à ce que celui-ci

¹⁸ RS 313.0

dispose de l'autorisation d'acquisition requise. La vérification doit également être faite par voie électronique.

Alors que pour les autorisations d'acquisition, l'utilisateur privé doit être domicilié en Suisse (cf. art. 6), les transactions seulement soumises à enregistrement peuvent être effectuées par tous les utilisateurs privés pouvant présenter un document d'identité établi par une autorité suisse. Outre les personnes domiciliées en Suisse, les Suisses établis à l'étranger et les personnes titulaires d'une autorisation frontalière peuvent aussi effectuer de telles transactions. L'utilisateur privé peut ainsi être identifié avec certitude. En revanche, s'agissant des transactions uniquement soumises à enregistrement, le domicile en Suisse ne constitue pas une condition. Les points de vente ne seraient d'ailleurs pas en mesure de vérifier si la personne est bien domiciliée en Suisse.

Art. 12 Étiquetage

Afin de mieux identifier les précurseurs soumis à enregistrement et à autorisation, les points de vente doivent veiller à ce que les restrictions d'accès soient indiquées sur l'étiquette du produit.

Les exigences en matière d'étiquetage sont fixées par le Conseil fédéral. Ce dernier fixera une réglementation qui correspondra à celle de l'UE. Cela permettra d'éviter que l'étiquetage d'un produit sortant de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE) pour entrer en Suisse – et vice versa – doive être modifié.

Art. 13 Préparation et détention de substances explosibles

Les utilisateurs privés ne sont pas autorisés à préparer des substances explosibles, ni à détenir des substances explosibles qu'ils auraient préparées eux-mêmes, cela indépendamment du précurseur utilisé.

Une disposition de coordination avec la LExpl n'est pas nécessaire car la fabrication (à titre de loisir) d'explosifs n'entre pas dans le champ d'application de la LExpl (cf. ci-dessus ch. 1.1.3.2). Les utilisateurs privés ne peuvent donc pas demander d'autorisation en vertu de l'art. 9, al. 1, LExpl; ils ne pourraient de toute façon pas répondre aux exigences de l'art. 8a LExpl.

La disposition ne s'applique certes qu'aux utilisateurs privés. Il convient néanmoins de rappeler que la distinction faite entre utilisateur "privé" et "professionnel" se fonde sur l'usage prévu du précurseur (cf. art. 2, let. a). Toute personne acquérant un précurseur en tant qu'utilisateur professionnel n'est pas libre de l'utiliser comme bon lui semble. Un agriculteur acquérant un engrais est considéré comme un utilisateur professionnel tant qu'il l'utilise effectivement comme engrais. En revanche, l'utilisation d'engrais à des fins de préparation de substances explosibles ne peut être assimilée à l'activité d'agriculteur. Dans ce contexte, l'agriculteur est considéré comme un utilisateur privé, raison pour laquelle la préparation de substances explosibles lui est également interdite.

Art. 14 Signalement de soupçon

Toute personne peut signaler un soupçon en rapport avec des précurseurs, en particulier lors des transactions ou des tentatives de transactions qui suscitent la méfiance de la personne qui a remis la substance. Tout autre événement suspect comme une disparition ou un vol de précurseurs peut également être signalé.

Les signalements de soupçons peuvent et doivent concerner l'ensemble des précurseurs au sens de l'art. 2, let. b. Ils ne doivent pas se limiter aux précurseurs visés à l'art. 3.

La ligne téléphonique et l'adresse e-mail déjà mises en place dans le cadre des mesures urgentes prises peuvent également servir aux signalements de soupçons. Ces mesures doivent être maintenues.

Des mesures de sensibilisation sont en outre prévues; elles devront inciter les points de vente et les utilisateurs professionnels et privés à être vigilants et à signaler tout soupçon en rapport avec des précurseurs.

Art. 15 Collecte d'informations

Afin d'analyser les transactions (c.-à-d. les données provenant des remises et importations enregistrées de précurseurs), de traiter les demandes d'autorisations d'acquisition, de vérifier périodiquement les autorisations d'acquisition et de traiter les signalements de soupçons, fedpol doit pouvoir disposer d'un tableau complet de la situation, raison pour laquelle il lui est permis de consulter automatiquement et systématiquement toutes les sources accessibles au public ainsi que plusieurs systèmes d'information de police. fedpol peut en outre collecter auprès d'autorités policières et administratives des renseignements sur des personnes.

Les systèmes d'information de police concernés sont les suivants:

- a. système d'appui aux enquêtes de police judiciaire de la Confédération (art. 10 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération; LSIP¹⁹);
- b. système de traitement des données relatives aux infractions fédérales (art. 11 LSIP);
- c. système de traitement des données relatives à la coopération policière internationale et intercantonale (art. 12 LSIP);
- d. système de recherches informatisées de police (art. 15 LSIP);
- e. Système d'information Schengen (SIS; art. 16 LSIP);
- f. index national de police (art. 17 LSIP);
- g. système de gestion des affaires et des dossiers de fedpol (art. 18 LSIP);
- h. "INDEX SRC" du Service de renseignement de la Confédération (SRC; art. 51 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement; LRens²⁰);

¹⁹ RS 361

²⁰ RS 121

-
- i. casier judiciaire informatisé (art. 367 CP);
 - j. système d'information sur les documents d'identité visé à l'art. 11 de la loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité (LDI; art. 12 LDI)²¹;
 - k. système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (art. 9 de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile; LDEA)²²

L'accès au SIS (let. e) doit comprendre les signalements de personnes aux fins d'extradition et les signalements de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète ou de contrôle ciblé. Cet accès a de l'importance notamment pour le traitement des signalements de soupçons, puisque ceux-ci peuvent également concerner des personnes de l'étranger. Dans un tel cas, il doit pouvoir être possible de vérifier si la personne en question est signalée dans le SIS comme étant recherchée.

Art. 16 Échange d'informations

Afin d'examiner les demandes d'autorisations d'acquisition et les événements suspects, fedpol doit pouvoir travailler avec des autorités partenaires suisses et étrangères, dont par exemple les chimistes cantonaux et les points de contact nationaux des pays de l'UE et de l'EEE auprès desquels les transactions suspectes peuvent être signalées. Toutes les données personnelles visées à l'art. 18 peuvent être échangées dans ce contexte.

Si la personne concernée s'adresse d'elle-même à fedpol pour lui soumettre une demande d'autorisation d'acquisition, l'échange d'informations n'est soumis à aucune restriction particulière. Dans le cas d'événements suspects en revanche, fedpol ne peut divulguer des données personnelles que si c'est nécessaire en vue d'écarter un danger menaçant des personnes ou des objets. Il s'agit ici non seulement des données sensibles mais de l'ensemble des données personnelles, c'est-à-dire également de l'identité des personnes concernées.

Art. 17 Système d'information

Afin d'accomplir les tâches découlant de la nouvelle loi fédérale, fedpol doit pouvoir traiter diverses données personnelles dans un propre système d'information.

fedpol est en droit de comparer entre elles les données enregistrées dans le système d'information pour rechercher des indices suggérant que des précurseurs puissent être utilisés pour commettre des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle de personnes ou contre des objets.

Art. 18 Contenu du système d'information

Cette disposition précise quelles sont les données contenues dans le système d'information.

²¹ RS 143.1

²² RS 142.51

Les procédures visées à l'art. 23, al. 2 (décisions) font partie des procédures administratives mentionnées à la let. f. Ont toutefois aussi droit à une décision les personnes à qui une autorisation d'acquisition doit être refusée.

Art. 19 Droit d'accès et de rectification

Le droit d'accès et de rectification est régi par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)²³ ou, à plus forte raison après la révision totale de cette dernière²⁴, par la nouvelle loi sur la protection des données.

Art. 20 Accès en ligne

Le Conseil fédéral peut permettre à certaines autorités d'accéder en ligne au système d'information.

Les services qui octroient des autorisations en vertu de la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)²⁵ doivent toujours vérifier l'existence de motifs d'empêchement au sens de l'art. 8, al. 2, LArm. Il en va de même selon l'avant-projet (nouvel art. 14a LExpl) des services qui octroient des autorisations en vertu de la LExpl. Ces services doivent pouvoir savoir si une autorisation d'acquisition selon la présente loi a été refusée à une personne ou si des mesures ont été prises contre cette personne en raison d'événements suspects. Comme il s'agira dans ces cas d'un grand nombre de demandes, un accès en ligne est justifié (let. a).

Lors de contrôles ou de perquisitions, les polices cantonales ou fedpol peuvent trouver des précurseurs visés à l'art. 3, de même que l'AFD lors des contrôles qu'elle effectue. Il doit alors être possible de vérifier sans tarder si les enregistrements requis ont été faits et si les autorisations d'acquisition requises sont disponibles (let. b).

Les autorités qui aident fedpol à exécuter la présente loi doivent elles aussi disposer des droits d'accès nécessaires. Il s'agit notamment des autorités qui effectuent les contrôles auprès des points de vente (let. c).

Art. 21 Utilisation du numéro d'assuré AVS

En vertu de l'art. 50e, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)²⁶, le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis. Le présent article crée une telle base légale.

Le numéro d'assuré AVS peut être utilisé pour échanger automatiquement des données avec d'autres systèmes pour lesquels un tel échange est là aussi prévu par une

²³ RS 235.1

²⁴ Cf. projet de loi fédérale sur la révision totale de la loi sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales.

²⁵ RS 514.54

²⁶ RS 831.10

loi. Une fois que la loi du 17 juin 2016 sur le casier judiciaire (LCJ)²⁷ sera entrée en vigueur, ce sera notamment le cas du casier judiciaire (cf. art. 13, al. 2, LCJ).

Art. 22 Dispositions d'exécution relatives au système d'information

Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance les modalités afférentes au système d'information.

Art. 23 Office fédéral de la police

L'autorité compétente pour l'accomplissement des tâches découlant de la présente loi est fedpol, qui doit à ce titre pouvoir rendre les décisions nécessaires.

fedpol vérifie que les prescriptions en matière d'enregistrement et d'autorisations sont bien respectées. Comme dans le domaine des explosifs, ces contrôles sont effectués par sondage (cf. art. 33, al. 3, LExpl). Afin que ces activités de contrôle puissent être coordonnées et regroupées (par ex. avec des contrôles dans les domaines des produits chimiques, des explosifs et des produits thérapeutiques), fedpol doit pouvoir travailler avec des partenaires cantonaux et les mandater pour qu'ils procèdent à ces contrôles. L'efficacité des contrôles en est ainsi accrue.

fedpol devant vérifier le respect de la nouvelle loi fédérale, la poursuite pénale d'infractions peut également lui être confiée (cf. à ce sujet art. 31).

Art. 24 Service de renseignement de la Confédération

Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) prend position envers fedpol si des doutes sont émis quant à une personne en rapport avec l'octroi ou la vérification d'une autorisation d'acquisition, un signalement de soupçon ou un enregistrement.

Art. 25 Émoluments

Des émoluments sont prévus concernant les autorisations d'acquisition. Ils ne peuvent cependant être fixés de sorte à couvrir les coûts. Les produits concernés sont peu onéreux, et des émoluments élevés risquent de pousser des utilisateurs privés vers l'illégalité. Le montant de chacun des émoluments doit encore être fixé et réglé au niveau de l'ordonnance.

Des émoluments peuvent également être perçus pour effectuer les contrôles et rendre les décisions. Les contrôles sur le marché réalisés par sondage qui ne donnent lieu à aucun reproche ne doivent quant à eux pas être soumis à émoluments.

Des émoluments sont en outre perçus notamment pour la mise au rebut des précurseurs qui ont été confisqués par fedpol.

²⁷ FF 2016 4703

Art. 26 *Infractions lors de la remise*

Conformément à cette disposition, celui qui enfreint les prescriptions d'enregistrement et d'autorisation lorsqu'il remet des précurseurs doit pouvoir être puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Une peine plus lourde (et donc la qualification des infractions en crime) ne serait pas justifiée, et ce, parce qu'il ne doit pas être prouvé en l'espèce que l'auteur a mis en danger des biens juridiques par intention ou par dol éventuel (c'est-à-dire qu'il savait ou devait présumer que les substances concernées étaient destinées à un emploi délictueux). Si l'on peut prouver qu'il a agi par intention ou par dol éventuel, il est puni selon l'art. 226, al. 2, CP, qui prévoit une peine maximale de cinq ans.

Les infractions sont poursuivies selon le DPA (cf. art. 31). En vertu de l'art. 6, al. 1, DPA, en cas d'infractions commises dans une entreprise, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte. Si le chef d'entreprise ou l'employeur omet, intentionnellement ou par négligence, de prévenir une infraction commise par le subordonné ou d'en supprimer les effets, il (ou ses organes fautifs) peut lui aussi être puni de la même manière que l'auteur (art. 6, al. 2 et 3, DPA). Le vendeur qui omet de respecter les prescriptions en matière d'enregistrement et d'autorisation se rend lui-même punissable. Si l'entreprise n'a pas empêché l'infraction, soit par intention soit par négligence, l'entrepreneur ou les organes fautifs peuvent en outre eux aussi être punis.

Il convient de noter que le non-respect des prescriptions d'enregistrement et d'autorisation peut relever d'autres raisons que de l'intention. Il peut aussi arriver dans le commerce que des produits soient confondus ou que l'enregistrement ou le contrôle de l'autorisation d'acquisition soient oubliés. Vu les objectifs de la réglementation prévue, il importe que les prescriptions concernées soient respectées de manière systématique, raison pour laquelle la violation des dispositions par négligence doit elle aussi être punie. Toutefois, le projet ne prévoit en l'espèce qu'une amende. Si l'amende n'excède pas 5000 francs et si une enquête à l'égard des personnes punissables serait hors de proportion, il est alors possible de condamner l'entreprise elle-même au paiement de l'amende (cf. art. 7 DPA).

Il faut aussi tenir compte du fait que les utilisateurs privés n'ont pas le droit de remettre à d'autres utilisateurs privés des précurseurs dont la remise est soumise à enregistrement ou à enregistrement et à autorisation. Il se peut cependant que la personne qui a remis le produit connaisse personnellement le destinataire et a pu s'assurer que ce dernier l'utiliserait pour son usage personnel et de manière légitime. Dans un tel cas, la condamnation à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire est disproportionnée. C'est pourquoi le projet prévoit qu'ici aussi, seule une amende soit prononcée. Il doit également être possible de classer la procédure ou de seulement prononcer un avertissement.

Art. 27 *Détention, importation ou exportation illégales*

En vertu de l'art. 4, il est fondamentalement interdit aux utilisateurs privés de détenir les substances explosibles visés à l'art. 3 concernés par les niveaux d'accès "accès soumis à enregistrement", "accès soumis à enregistrement et à autorisation" et "aucun accès". La détention de ces substances ne leur est autorisée que si elles ont été

acquises dans le respect des modalités d'accès fixées. La détention illégale est passible d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire. Les précurseurs doivent être confisqués.

Conformément à l'art. 8, les utilisateurs privés doivent en plus enregistrer l'importation de précurseurs soumis à enregistrement ou à autorisation. L'art. 9 règle par ailleurs l'exportation de telles substances par des utilisateurs privés. Toute infraction à ces dispositions est passible d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Les précurseurs doivent être confisqués.

Quiconque détient, importe ou exporte le produit pour son usage personnel et dans un but légitime ne doit être, là aussi, puni que d'une amende. Dans ces cas également, il doit être possible en outre de classer la procédure ou de seulement prononcer un avertissement. Les précurseurs ne peuvent être confisqués que dans les conditions mentionnées à l'art. 69 CP, c'est-à-dire s'ils compromettent la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public. Si la procédure est classée, la confiscation peut se faire sous la forme d'une confiscation indépendante ou sur la base de l'art. 23, al. 2, par la voie du droit administratif.

Art. 28 Obtention frauduleuse d'une autorisation d'acquisition

Quiconque obtient une autorisation d'acquisition en donnant des indications fausses à l'autorité concernée doit pouvoir être puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire. Une amende est prévue dans les cas de peu de gravité. Comme dans les cas dont il est question aux art. 26 et 27, il doit être possible de classer la procédure ou de seulement prononcer un avertissement.

Art. 29 Préparation et détention de substances explosibles

Il est interdit aux utilisateurs privés de préparer des substances explosibles, de même que de détenir de telles substances préparées à titre privé. Et ce, peu importe les substances utilisées pour la préparation, et peu importe si leur détention est légale ou non. Une violation de l'interdiction de préparation et de détention de substances explosibles doit, si le cas n'est pas de peu de gravité, être punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Celui qui aura préparé la substance explosible, sachant ou devant présumer qu'elle était destinée à un emploi délictueux, sera puni selon l'art. 226, al. 1, CP. Cette norme pénale prévoit une peine privative de liberté de dix ans au plus ou une peine pécuniaire de 180 jours-amende au moins.

Art. 30 Faux étiquetage

Les dispositions afférentes à l'étiquetage des produits représentent un élément important du système d'enregistrement et d'autorisation prévu par la présente loi. Le non-respect de ces prescriptions, même s'il relève de la négligence, doit donc être passible d'une amende. Si les prescriptions sont intentionnellement enfreintes, l'amende doit pouvoir se monter à 100 000 francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, il doit là aussi être possible de classer la procédure ou de seulement prononcer un avertissement.

Art. 31 *Poursuite et jugement par l'Office fédéral de la police*

fedpol, qui gère déjà le service de contact concernant les précurseurs, exploitera également le système dédié à l'enregistrement des transactions, se chargera de l'octroi des autorisations d'acquisition et, conjointement avec les cantons, contrôlera le respect des prescriptions ad hoc. Ainsi fedpol d'une part disposera des connaissances spécifiques dans le domaine des précurseurs et d'autre part centralisera toutes les informations, ce qui est judicieux. Confier la poursuite pénale aux cantons n'est donc pas indiqué, et les actes passibles d'une peine au sens des art. 26 à 30 du présent projet doivent être poursuivis par fedpol (en qualité d'autorité administrative).

Si la poursuite d'infractions est confiée à une autorité administrative fédérale, le DPA s'applique (cf. art. 1 DPA). Le DPA doit donc être appliqué aux normes pénales précitées, ce qui a notamment les conséquences suivantes:

- Les dispositions générales du CP sont applicables seulement si le DPA n'en dispose pas autrement (cf. art. 2 DPA). Ainsi, autrement que la partie générale du CP, le DPA prévoit, sous certaines conditions, la punissabilité de personnes dirigeantes dans des entreprises qui sont habilitées à donner des instructions à l'auteur (cf. à ce sujet art. 6 et 7 DPA). Les dispositions ad hoc pourraient être appliquées notamment en rapport avec le respect des prescriptions d'enregistrement et d'autorisation dans le commerce.
- Lorsque l'amende entrant en ligne de compte n'excède pas 5000 francs et que l'enquête rendrait nécessaire à l'égard des personnes punissables une instruction hors de proportion, il est loisible de condamner à leur place l'entreprise au paiement de l'amende (art. 7 DPA).
- Si le chef d'entreprise, l'employeur, etc. omet, intentionnellement ou par négligence, de prévenir une infraction commise par le subordonné ou d'en supprimer les effets, il (ou ses organes fautifs) peut être puni de la même manière que l'auteur (art. 6, al. 2 et 3, DPA).
- Les infractions sont poursuivies par fedpol, qui peut faire appel aux polices cantonales et communales (cf. à ce sujet art. 19 et 20 DPA). Le jugement des infractions relève également de sa compétence. Si le département auquel l'administration compétente est subordonnée estime qu'une peine privative de liberté doit être envisagée, le tribunal cantonal est compétent, de même que si la personne touchée demande à être jugée par ce dernier (cf. à ce sujet art. 21 et 22 DPA). Dans ces deux cas, le Conseil fédéral peut aussi déléguer l'affaire à la cour des affaires pénales (cf. art. 21, al. 3, DPA). Les mesures de contrainte prises pendant l'enquête peuvent en outre être l'objet d'une plainte adressée à la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (cf. art. 26, al. 1, DPA).

Si fedpol constate qu'il faut lancer une enquête aussi en raison de soupçons d'infractions selon les art. 224 à 226 CP (par ex. en présence d'éléments indiquant un contexte terroriste), la procédure administrative ne peut pas être étendue à ces infractions, lesquelles, en vertu de l'art. 23, al. 1, let. d, du code de procédure pénale²⁸, sont soumises à la juridiction fédérale. La poursuite pénale doit dans ce cas faire l'objet d'une jonction auprès du MPC.

Certes, l'art. 20, al. 3, DPA prévoit déjà la possibilité d'une telle jonction, laquelle doit toutefois être ordonnée par le département dont relève l'administration concernée et approuvée par l'autorité de poursuite pénale concernée. À l'al. 2 de la présente disposition, il est donc dit clairement qu'une jonction auprès du MPC est obligatoire dans ce cas précis. Il peut donc être renoncé à un ordre du DFJP et à l'accord du MPC.

Art. 32 Poursuite et jugement par l'Administration fédérale des douanes

Dans le cas d'une importation illicite au sens de l'art. 27, il arrive souvent qu'il y ait aussi infraction à la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)²⁹ ou à la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)³⁰. Il s'agit alors d'éviter que deux procédures pénales soient ouvertes en parallèle, d'un côté par fedpol, de l'autre par l'Administration fédérale des douanes (AFD). C'est pourquoi l'AFD doit poursuivre et juger non seulement les infractions à la LD et à la LTVA mais aussi les infractions à l'art. 27 constatées simultanément. Le DPA s'applique lui aussi dans ce contexte.

Comme fedpol dispose de connaissances spécifiques dans le domaine des précurseurs et centralise toutes les informations, l'AFD doit l'informer de toutes les procédures.

Art. 33 Dispositions transitoires

Les utilisateurs privés qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, détenaient déjà des précurseurs visés à l'art. 3 et concernés par les niveaux d'accès "accès soumis à enregistrement" ou "accès soumis à enregistrement et à autorisation" peuvent continuer de les détenir. Toutefois, si le risque d'un usage illégal existe, fedpol doit avoir la possibilité de confisquer ces substances.

Art. 34 Modification d'autres actes

La modification d'autres actes est réglée dans une annexe. En font partie les modifications ci-dessous.

1. LExpl

La LExpl fait l'objet de plusieurs modifications formelles sans portée matérielle.

- Dans le titre long de la LExpl, les termes "explosionsgefährliche Stoffe" ou "substances explosibles" sont employés. Or la présente nouvelle loi fédérale utilise elle aussi le terme "substances explosibles". Pour des raisons de clarté, l'ancien titre long de la LExpl doit être supprimé, et cette loi doit désormais toujours être désignée par son titre court ("Sprengstoffgesetz" ou "loi sur les explosifs").
- Dans le préambule, il est dorénavant fait référence aux dispositions de la nouvelle Constitution.

²⁹ RS 631.0

³⁰ RS 641.20

-
- L'art. 5, al. 2, LExpl listant les exceptions au terme "explosif" est désormais explicitement complété par "au sens de la présente loi", dans la mesure où ce terme est compris aux art. 224 à 226 CP dans un sens plus large que dans la LExpl.
 - La formule "et mis dans le commerce" est supprimée de l'art. 5, al. 2, let. c, LExpl. À la place, il est indiqué à l'art. 1, al. 1, LExpl que le champ d'application de la loi est limité aux matières explosives mises à disposition sur le marché. Une matière explosive est considérée comme étant mise à disposition sur le marché dès qu'elle a été importée en Suisse ou, dans le cas où le fabricant est suisse, dès qu'elle est sortie des locaux de ce dernier. Qui plus est, la LExpl s'applique également aux produits fabriqués par un utilisateur professionnel pour son usage personnel.
 - Le terme "commerce" des matières explosives et engins pyrotechniques est remplacé par "opération", qui englobe de manière plus pertinente les différentes activités jusqu'alors regroupées sous le terme de "commerce" (cf. à ce sujet art. 3, al. 1, LExpl).
 - Les art. 8a et 33, al. 3, LExpl sont adaptés à la nouvelle terminologie, les expressions "commercialisés" et "mis sur le marché" étant remplacées par "mis à disposition sur le marché" (cf. à ce sujet art. 1a, al. 1, let. e et e^{bis}, de l'ordonnance du 27 novembre 2000 sur les explosifs; OExpl³¹).
 - L'art. 9 LExpl règle entre autres la fabrication de matières explosives et de poudre de guerre. Les dispositions de la nouvelle loi fédérale selon lesquelles les utilisateurs privés n'ont pas le droit de préparer des substances explosibles doivent ici être expressément réservées. Certes, la fabrication privée (à titre de loisir) d'explosifs ne relève pas du champ d'application de la LExpl (cf. ch. 1.1.3.2). Les utilisateurs privés ne peuvent donc pas demander une autorisation au sens de l'art. 9, al. 1, LExpl et ne rempliraient en outre pas les exigences visées à l'art. 8a LExpl. Il pourrait donc être renoncé dans la LExpl à la réserve mentionnée. Cette réserve remplit toutefois aussi la fonction de renvoi déclaratoire: un utilisateur privé qui cherche des renseignements dans la LExpl doit être informé que la nouvelle loi fédérale interdit aux utilisateurs privés de préparer des substances explosibles.

Le nouvel art. 14a LExpl entraîne une modification matérielle: en présence de motifs d'empêchement au sens de l'art. 6, al. 4, du présent projet, l'autorisation de fabrication ou d'importation de matières explosives et de poudre de guerre, le permis d'acquisition de matières explosives et le permis de mise à feu de charges explosives doivent pouvoir être refusés. Si ces autorisations sont octroyées à une personne morale, les motifs d'empêchement peuvent être examinés concernant les organes (effectifs) de cette dernière.

2. Lois fédérales sur divers systèmes d'information

Les dispositions afférentes aux systèmes d'information mentionnés à l'art. 15, al. 1, doivent être adaptées de sorte que fedpol puisse directement accéder à ces systèmes.

³¹ RS 941.411

Pour ce qui est du casier judiciaire, l'accès est actuellement réglé aux art. 365 ss CP. Le 17 juin 2016, le Parlement a adopté la LCJ³², qui prévoit l'abrogation de ces dispositions du CP³³. L'entrée en vigueur de la LCJ n'a cependant pas encore été fixée. Il convient donc de modifier tant le CP que la LCJ afin d'octroyer les droits d'accès nécessaires à fedpol et d'en garantir la continuité au moment de l'entrée en vigueur de la LCJ.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération³⁴

3.1.1 Conséquences financières

Les coûts de mise en œuvre et d'exécution du présent projet sont estimés à quelque 2 millions de francs par an. Ils englobent les coûts de personnel (1,2 million de francs), l'exploitation du système d'information (0,5 million de francs) ainsi que les frais et autres dépenses (0,3 million de francs).

Les ressources en personnel demandées sont notamment nécessaires au traitement des demandes d'autorisations d'acquisition, à celui des signalements de soupçons (investigations comprises) et à la poursuite pénale par fedpol des infractions aux nouvelles dispositions pénales (droit pénal administratif).

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les besoins en personnel nécessaires à l'exploitation du projet à compter de son entrée en vigueur sont provisoirement estimés à 7 équivalents temps plein au maximum.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

fedpol peut charger les cantons de procéder aux contrôles auprès des points de vente.

³² FF 2016 4703

³³ FF 2016 4703, 4747, annexe 1, ch. 3

³⁴ Ces indications correspondent à l'estimation des ressources (phase d'exploitation) figurant dans le rapport "Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe" du DFJP, rapport dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 9 décembre 2016.

3.3 Conséquences économiques³⁵

3.3.1 Utilisation des substances concernées

Les utilisations les plus courantes des précurseurs (substances figurant à l'annexe I RPE et nitrate d'ammonium) selon le registre des produits de l'OFSP sont listées ci-dessous:

Peroxyde d'hydrogène

Produits biocides, lessives et produits de nettoyage, produits auxiliaires, agents oxydants, agents blanchissants

Nitrométhane

Combustibles, lubrifiants et additifs, carburants pour moteur (essence + diesel), solvants (y compris dégraissants, diluants, décapants), revêtements (y compris peintures, vernis)

Acide nitrique

Substances chimiques de laboratoire, traitement de surface général, produits de nettoyage (acides), engrais, produits de galvanoplastie

Chlorate de potassium

Produits biocides, combustibles, combustibles pour lampes et briquets

Perchlorate de potassium

Produits pyrotechniques

Chlorate de sodium

Lessives et produits de nettoyage, traitement de surface général, produits biocides, agents blanchissants, produits chimiques de laboratoire

Perchlorate de sodium

Produits biocides, agents anti-condensation, stabilisateurs

Nitrate d'ammonium

Engrais, produits chimiques pour la photographie, substances chimiques de laboratoire, traitement de surface général

3.3.2 Produits et entreprises concernés

Les produits disponibles sur le marché suisse soumis à enregistrement lorsqu'ils sont remis à des utilisateurs privés sont estimés à une centaine, et quelques dizaines de milliers de transactions par an devraient être concernées. Seuls 25 produits environ requièrent en plus une autorisation d'acquisition.

Ce sont principalement les pharmacies et les drogueries qui commercialisent les produits soumis à enregistrement ou à autorisation. Les magasins zoologiques sont

³⁵ Ces indications proviennent du rapport "Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe" du DFJP, rapport dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 9 décembre 2016.

eux aussi concernés (vente de solutions de peroxyde d'hydrogène pour l'aquariophilie et les étangs).

Selon leurs propres dires, les distributeurs Aldi, Coop, Denner, Hornbach, Ikea, Jumbo, Landi Suisse, Lidl, Manor, Migros, Spar et Volg ne proposent dans leur assortiment standard aucun produit soumis à enregistrement ou à autorisation en vertu du présent avant-projet. Les clients ont certes la possibilité de commander de tels produits, mais il s'agit d'exceptions et de très faibles quantités. Pour conclure, on peut partir du principe que l'assortiment standard des distributeurs ne serait guère concerné par des restrictions de remise à des particuliers (enregistrement ou contrôle de l'autorisation). Pour cette catégorie de points de vente, c'est donc surtout le signalement de transactions suspectes qui revêt une certaine importance. Sont ici d'abord concernés les magasins de bricolage et les magasins agricoles.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet de loi ne fait pas partie du programme de la législature du Conseil fédéral. Le 9 décembre 2016, ce dernier a chargé le DFJP de lui soumettre d'ici fin 2017 un projet de loi réglementant les précurseurs, projet qui sera mis en consultation. Ouvrir la consultation en 2017 encore compte parmi les objectifs annuels du DFJP.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La Stratégie de la Suisse du 18 septembre 2015 pour la lutte antiterroriste³⁶, adoptée par le Conseil fédéral le 18 septembre 2015, doit permettre à la Suisse de prévenir les attentats sur son territoire et d'empêcher toute exportation du terrorisme et tout soutien au terrorisme à partir de son territoire. Le document englobe l'ensemble du processus de radicalisation d'une personne, de la condamnation à la sanction jusqu'à sa réintégration dans la société. Il contient une analyse des instruments disponibles et décèle les failles qu'il faut combler au moyen de diverses mesures. Le projet de loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) vise à renforcer les instruments dont dispose déjà la police en dehors d'une procédure pénale, en complément du Plan d'action national contre la radicalisation et l'extrémisme violent et des modifications du CP proposées par le Conseil fédéral³⁷. Le présent projet de réglementation des précurseurs de substances explosibles, en contribuant au maintien de la sûreté intérieure de la Suisse et en empêchant que la Suisse soit utilisée comme base logistique en vue d'attentats, participe à la concrétisation de la stratégie de lutte contre le terrorisme.

³⁶ FF 2015 6843

³⁷ Cf. projet de mise en consultation du 21 juin 2017 du Conseil fédéral sur la prévention du terrorisme.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Aucune base constitutionnelle explicite n'existe quant à la réglementation des précurseurs de substances explosibles. Une légitimation ressort toutefois de l'art. 95, al. 1, Cst., selon lequel la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées, ainsi que de la compétence inhérente de la Confédération en matière de maintien de la sûreté intérieure et extérieure. Cette légitimation permet de contrôler le marché des précurseurs et de mettre en œuvre des mesures de prévention des actes terroristes.

Art. 95, al. 1, Cst.

En vertu de l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Cette disposition permet de restreindre la liberté économique (art. 27 Cst.) quand il s'agit de préserver la santé, l'environnement ou la sécurité. Cette restriction ne peut avoir pour objectif d'influencer la concurrence entre les entreprises.

Maintien de la sûreté intérieure

Selon la nouvelle pratique, légiférer en matière de sûreté intérieure doit être considéré comme compétence inhérente de la Confédération. Cette dernière prend les mesures nécessaires à sa propre protection et à la protection de la Suisse et de sa population³⁸. La multiplication des attentats perpétrés dans les pays européens voisins au moyen de précurseurs de substances explosibles amène la Suisse à elle aussi prendre des mesures en la matière pour maintenir la sûreté. C'est une tâche prioritaire de l'État, dans l'intérêt de la collectivité suisse, tâche qui doit être considérée comme relevant du droit constitutionnel tacite. Il est toujours fait référence à l'art. 173, al. 2, Cst. dans les préambules des lois fédérales concernées.

Appréciation

Il existe une base constitutionnelle suffisante pour réglementer légalement les précurseurs, réglementation qui doit notamment être mise en œuvre au moyen de restrictions de remise à des particuliers et de la création d'un service de contact et d'analyse. Le contrôle du marché et la poursuite pénale en rapport avec les précurseurs doivent relever de la compétence fédérale.

³⁸ Cf. rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010, Sécurité intérieure. Clarification des compétences, FF 2012 4161 ss, ch. 2.2.3.4.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Rien dans le droit international n'impose à la Suisse de réglementer l'accès aux précurseurs. Les mesures prévues par le présent avant-projet visent en revanche à un nivellement avec la réglementation européenne (cf. à ce sujet ch. 1.4). Renoncer à ces mesures ferait de la Suisse le seul pays au cœur de l'Europe où se procurer des précurseurs sans restriction aucune serait possible, ce qui la rendrait attrayante pour les criminels (cf. ch. 1.1.2).

Il faut toutefois veiller à l'adéquation des dispositions prévues avec l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes³⁹ (ci-après ALCP): les art. 6 et 11 du projet prévoient que les particuliers qui souhaitent effectuer des transactions soumises à enregistrement ou à autorisation doivent être domiciliés en Suisse. Ce n'est donc pas la nationalité qui importe, mais le domicile. Les citoyens de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) domiciliés en Suisse ne sont pas soumis à davantage de restrictions que les citoyens suisses domiciliés en Suisse. Il n'y a donc ici aucune discrimination, directe ou indirecte, au sens de l'art. 2 ALCP. Les entreprises de l'UE et de l'AELE qui fournissent des prestations en Suisse ne sont quant à elles soumises à aucune restriction pour ce qui est de l'acquisition de précurseurs, puisqu'il ne s'agit pas d'utilisateurs privés. À cet égard aussi, les dispositions prévues sont en adéquation avec l'ALCP.

Un accès au SIS doit également être prévu (art. 15, let. e). Il n'est autorisé que si le principe de proportionnalité est garanti. Au niveau de l'ordonnance, l'accès doit par conséquent être restreint aux signalements de personnes aux fins d'extradition et aux signalements de personnes et d'objets aux fins de surveillance discrète ou de contrôle ciblé. Cet accès est d'une importance particulière pour le traitement des signalements de soupçons portant sur des personnes qui proviennent de l'étranger.

5.3 Forme de l'acte à adopter

5.3.1 Acte au niveau de la loi

La réglementation vise à contrôler le commerce des précurseurs, pour ainsi accroître les chances de déceler à temps tout abus et de l'empêcher. Elle concerne le grand public et doit créer la base légale pour les enquêtes préliminaires de police et l'utilisation de banques de données de police s'y rapportant. La législation sur la protection des données rend à elle seule indispensable une base légale formelle. Des sanctions pénales en cas d'infraction aux prescriptions arrêtées sont en outre prévues.

Comme exposé ci-après, les dispositions prévues ne peuvent être reprises dans une loi fédérale existante.

³⁹ RS 0.142.112.681

5.3.2 Législation sur les explosifs

La législation sur les explosifs règle, principalement pour des raisons de police de sécurité, les opérations impliquant des matières explosives, des engins pyrotechniques et de la poudre de guerre. Son exécution relève en majeure partie de la compétence des cantons. Un système d'autorisation (importation, fabrication, commerce, acquisition, utilisation, entreposage) et une surveillance stricte du marché permettent d'atteindre les objectifs pour l'essentiel. Les matières explosives conventionnelles sont d'abord utilisées dans le bâtiment et l'industrie, tandis que les engins pyrotechniques sont principalement vendus dans le commerce et le plus souvent utilisés lors de feux d'artifices et d'événements privés. Une partie d'entre eux est également employée dans l'industrie et l'agriculture.

Les cantons réglementent le commerce de détail au moyen d'autorisations de vente et d'entreposage, lesquelles peuvent parfois être limitées temporairement (1^{er} août, nouvel an). Seules les personnes formées titulaires d'un permis ad hoc après réussite à l'examen sont en droit de fabriquer et d'allumer des matières explosives. Pour ce qui est des engins pyrotechniques, un permis d'emploi ad hoc est là aussi requis selon la dangerosité (catégories). Concernant les engins pyrotechniques de divertissement des catégories F1 à F3 (pièces d'artifice pour le public), la loi s'applique uniquement au fabricant, à l'importateur et au vendeur. En conclusion donc, on peut retenir que la LExpl ne concerne que des groupes d'utilisateurs spécifiques ainsi que les utilisations légitimes.

L'utilisation de précurseurs de substances explosibles est elle aussi légitime si elle s'inscrit dans le cadre de l'usage initialement prévu (par ex. comme engrais, désinfectant ou dissolvant). Toutefois, les utilisateurs dans ce domaine, par rapport à celui des explosifs et des engins pyrotechniques, sont nettement plus nombreux. Même s'il s'agit à première vue de domaines apparentés, ils se distinguent considérablement pour ce qui est de l'ampleur du marché, des groupes d'utilisateurs et de leur accès au marché ainsi que d'autres aspects à régler. C'est pourquoi élargir aux précurseurs le champ d'application de la législation sur les explosifs serait inapproprié et source de confusion.

5.3.3 Législation sur les produits chimiques

La législation sur les produits chimiques a pour but de protéger la santé et l'environnement des effets nocifs des produits chimiques. La LChim ne portant pas sur les aspects d'un usage abusif aux conséquences pénales, elle ne couvre pas ces aspects. Aussi ne se prête-t-elle pas à la réglementation des précurseurs. La législation sur les produits chimiques s'aligne en outre en majeure partie sur la législation européenne. Il ne faut donc pas l'étendre aux précurseurs, pour éviter de mettre à mal cette harmonisation.

5.3.4 **Législation sur le contrôle des biens**

L'ordonnance du 3 juin 2016 sur le contrôle des biens (OCB)⁴⁰ règle les exportations, les importations, le transit et le courtage des biens civils et militaires ainsi que des biens militaires spécifiques qui contiennent aussi certains produits chimiques et substances explosibles. Concrètement, des mesures internationales relevant de quatre régimes de contrôle à l'exportation (Groupe d'Australie, Groupe des pays fournisseurs nucléaires, Régime de contrôle de la technologie des missiles et Arrangement de Wassenaar) sont mises en œuvre dans ce cadre. En raison du caractère transfrontalier de l'ordonnance, un éventuel ajout des précurseurs de substances explosibles serait inapproprié. Autre ordonnance soumise à la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)⁴¹: l'ordonnance du 21 août 2013 sur le contrôle des produits chimiques (OCPCh)⁴², laquelle règle l'exécution de la Convention du 13 janvier 1993 sur les armes chimiques (CAC); y intégrer des contrôles nationaux concernant les précurseurs de substances explosibles ne serait donc pas non plus approprié.

5.3.5 **Nouvel acte**

Il faut donc renoncer à étendre aux précurseurs le champ d'application d'une loi fédérale existante, raison pour laquelle la présente réglementation doit s'inscrire dans une nouvelle loi.

5.4 **Délégation de compétences législatives**

À plusieurs reprises, l'avant-projet prévoit une délégation au Conseil fédéral de compétences législatives. Il s'agit en premier lieu de la liste des précurseurs concernés par une restriction d'accès et des niveaux d'accès y afférents. Il faut à cet égard qu'une adaptation rapide aux nouvelles évolutions et qu'une harmonisation internationale soient possibles. D'autres aspects nécessitant un travail de concrétisation important doivent eux aussi être régis au niveau de l'ordonnance. C'est pourquoi les dispositions suivantes autorisent le Conseil fédéral à édicter des ordonnances de substitution:

- art. 3, al. 1 (liste des précurseurs concernés par une restriction d'accès);
- art. 3, al. 2 et 3 (détermination des niveaux d'accès);
- art. 7, al. 3 (critères du retrait de l'autorisation d'acquisition);
- art. 12 (définition des exigences liées à l'étiquetage des produits);
- art. 22 (dispositions d'exécution relatives au système d'information);
- art. 25 (fixation des émoluments).

40 RS 946.202.1

41 RS 946.202

42 RS 946.202.21

