

6 octobre 1998

Proposition de règlement révisé du Conseil  
instituant un régime communautaire de  
**contrôle des exportations de biens et technologies à double usage**

[COM(1998) 257 final]

*Prise de position de l'UNICE*

**A. Observations générales**

L'UNICE souscrit fermement à la mise en place d'un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage. Elle a considéré déjà le règlement de 1994 comme un premier pas dans ce sens. Elle accueille donc favorablement, aujourd'hui, la nouvelle proposition de règlement révisé du Conseil présentée par la Commission.

L'UNICE note avec intérêt que la Commission a opté pour une nouvelle rédaction plutôt que pour une révision du règlement précédent. L'inclusion dans le corps du règlement de la liste des biens contrôlés, ainsi que les propositions relatives à la licence communautaire générale, sont des étapes importantes sur la voie d'une approche commune. Bien que la politique de contrôle des exportations soit en développement constant, l'UNICE tient néanmoins à souligner l'importance de corriger définitivement les faiblesses de l'ancien règlement, car il sera difficile de mener à bien une nouvelle réforme en profondeur dans les prochaines années.

Non seulement la proposition contient de nouvelles étapes importantes vers l'établissement d'un véritable système communautaire de contrôle des exportations, mais elle reflète également, sur de nombreux points, le point de vue exprimé par l'industrie européenne après deux années d'utilisation du système.

Plusieurs aspects de la proposition de règlement doivent cependant être précisés et améliorés. En particulier les entreprises européennes sont inquiètes du fait que le nouveau règlement envisagé entraînerait des contrôles nouveaux, ce qui ajouterait des charges administratives supplémentaires. La proposition introduit en effet deux niveaux de contrôle, à savoir:

- l'application de la clause "fourre-tout" à tous les produits à usage final militaire et
- des contrôles sur les transferts de technologies "intangibles".

L'UNICE note également que les exigences administratives et procédurales ont été inutilement renforcées.

En dehors de ces préoccupations, l'UNICE présente également ci-après des commentaires constructifs sur les principaux éléments de changement proposés.

## **B. Principaux éléments de changement**

Les commentaires de l'UNICE sur les principaux éléments de changement sont les suivants :

### 1. Liste des produits contrôlés

L'un des éléments importants de la proposition est l'intégration de l'annexe I – la liste des biens contrôlés – dans le corps du règlement.

Bien que la responsabilité de la mise à jour de cette liste sera déléguée aux Etats membres réunis dans un “groupe de la liste”, l'UNICE est convaincue que la possibilité de s'exprimer d'une seule voix communautaire s'en trouvera accrue.

Les technologies et les marchés évoluent très rapidement, et l'industrie est l'expert le mieux placé en matière d'exportations de biens et technologies à double usage. C'est pourquoi l'UNICE recommande qu'en vue d'accroître la transparence des débats du “groupe de la liste”, un échange de vues approfondi soit organisé, au moins une fois par an, entre ce groupe et des représentants de l'industrie européenne à propos de la mise à jour et de la réduction de la liste des biens contrôlés. Cet échange de vues pourrait être organisé par l'intermédiaire du groupe de coordination envisagé à l'article 19.

### 2. Licence communautaire générale

Un second élément important de la proposition est l'octroi d'une licence communautaire générale d'exportation pour de nombreux produits contrôlés à destination de dix pays en dehors de l'Union européenne. Une telle licence ne manquera pas de faciliter l'exercice des contrôles à l'exportation par l'industrie.

L'UNICE insiste pour que les désavantages concurrentiels pour et au sein de l'industrie européenne soient pris en compte au moment de fixer le nombre de pays qui bénéficieront de cette autorisation communautaire générale.

Le Japon, les Etats-Unis et les Pays-Bas ont des licences générales qui autorisent l'exportation de nombreux biens contrôlés vers plus de 200 pays. Pour certains biens contrôlés, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Danemark ont des licences générales similaires avec une couverture large. Une étude, rapide mais approfondie, par les services de la Commission avec l'aide de l'industrie, sur ces différences majeures pourrait servir de point de départ pour la prise de décision.

### 3. Conseils aux exportateurs

Un troisième élément positif de la nouvelle proposition est la recommandation d'offrir aux exportateurs des conseils d'ordre similaire sur tous les utilisateurs finals sensibles couverts par la clause "fourre-tout". Ces conseils rendront certainement les contrôles correspondants plus faciles à manier pour l'industrie.

Toutefois, l'UNICE tient à rappeler sa position, à savoir qu'il importe d'avoir, dans ce contexte, des informations non seulement sur les utilisateurs finals sensibles, mais également sur les produits concernés.

L'UNICE recommande que la disposition relative à la clause "fourre-tout" soit reformulée, afin de préciser clairement que seuls les produits contrôlables “contribuant matériellement à l'utilisation finale non désirée” doivent être surveillés.

#### 4. Pas de licence pour le commerce intra-communautaire

Quatrième élément positif de la proposition, il ne faudrait aucune licence pour le commerce intra-communautaire de presque tous les biens à double usage inscrits dans les annexes IV et V actuelles. Une notification serait néanmoins requise pour certains biens. Ceci implique la création d'une véritable "zone sans licence" dans la Communauté.

Cependant, l'UNICE recommande vivement que cette notification soit autorisée après la transaction, afin d'empêcher tout délai inutile.

L'UNICE s'inquiète également de la procédure de notification envisagée pour des domaines sensibles tels que les technologies au caractère furtif, le régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (MTCR) et le cryptage. Ces procédures, formulées de manière relativement confuse, imposeraient une charge administrative très lourde et seraient difficiles à mettre en œuvre, autant pour l'industrie que pour les autorités. En fait, elles n'encourageraient pas l'harmonisation du commerce intra-communautaire sans licence.

#### 5. Procédures et formulaires types

Un cinquième élément positif de la proposition est l'obligation, pour les Etats membres, de maintenir ou d'introduire la possibilité d'accorder une autorisation globale et d'utiliser un formulaire type pour cette licence. Ceci intensifiera l'utilisation et la reconnaissance mutuelle de cette licence fort importante. L'UNICE suggère toutefois de comparer régulièrement le contenu des autorisations globales accordées par les Etats membres, afin de créer une libéralisation et une harmonisation toujours croissantes.

#### 6. Contrôles nouveaux

La proposition introduit également des contrôles nouveaux: d'une part sur les "intangibles", d'autre part par une extension de la clause "fourre-tout". Bien que l'UNICE comprenne les raisons qui sous-tendent ces nouveaux contrôles, elle se doit de souligner que les coûts de ces contrôles seront probablement considérables pour les entreprises et les gouvernements.

L'UNICE suggère instamment de limiter au moins les contrôles des "intangibles", par exemple au domaine de non prolifération. Elle recommande également vivement d'indiquer, dans une annexe au règlement, la liste des embargos visés par l'extension de la clause fourre-tout.

### **C.. Conclusion**

En résumé, l'UNICE tient à exprimer sa satisfaction devant le contenu de la proposition, bien qu'elle demande instamment que les observations qui précèdent soient prises en compte dans la poursuite du processus décisionnel.

L'industrie européenne, représentée par l'UNICE, a démontré qu'elle est en mesure et désireuse de coopérer avec la Commission et les Etats membres, chaque fois que nécessaire, pour rendre ce système plus efficace. Ce partenariat est essentiel car, si la conception du système de contrôle est une responsabilité des gouvernements, l'exercice des contrôles sur le terrain est une responsabilité mutuelle, partagée avec l'industrie d'exportation.

### **Annexe: commentaires par article**

Annexe

Proposition de règlement révisé du Conseil  
instituant un régime communautaire de  
**contrôle des exportations de biens et technologies à double usage**

[COM(1998) 257 final]

Commentaires de l'UNICE par article

Les commentaires portent en particulier sur les articles suivants de la proposition de règlement :

Article 2

Article 2.c) – définition de l'exportateur

La nouvelle définition, qui évite le piège de la “propriété”, est plus proche que la précédente de la situation concrète des entreprises exportatrices. Si d'aucuns le demandent, il pourrait être nécessaire de préciser cette définition par rapport à celle donnée par le code des douanes ou d'adapter ce dernier en conséquence.

Autrement, “l'exportateur” tel que défini par le code des douanes peut être différent de celui défini par le règlement “double usage”, ce qui entraînerait inévitablement des difficultés considérables dans l'achèvement des procédures douanières (certificat d'exportation et licence/ autorisation indiquant des “exportateurs” différents).

Ce commentaire est également valable pour l'article 3.5 et l'article 22.2.

Les termes “personne physique ou morale” n'incluent pas les groupes de personnes sans statut juridique propre, même si ces groupes peuvent agir en tant qu' “entités” dans les procédures légales (joint ventures, consortium, etc.). Comme l'indique l'article 4, n° 1, du code des douanes, ces groupes devraient avoir des droits et obligations correspondants en vertu du nouveau règlement.

Article 2.d) – définition de la déclaration d'exportation

Les termes “dans les formes ... prescrites” devraient être précisément définis comme “les formes prescrites par le code des douanes”.

### Article 3 – champ d'application

#### Article 3.2 – technologies intangibles

Les critères d'inclusion d'un élément sur une liste de contrôles sont habituellement définis comme suit:

- il s'agit d'un élément clé ou majeur;
- qui n'est pas disponible à l'étranger;
- qui est contrôlable;
- avec des spécifications claires et objectives.

Il est évident qu'un transfert par télécopieur ou par voie électronique n'est pas contrôlable. L'UNICE suggère cependant que, si un critère en ce sens ne peut être évité, les transferts de technologies intangibles soient limités au seul domaine de la non-prolifération.

#### Article 3.3 – biens ne figurant pas sur la liste

Cette disposition pourrait être supprimée, car cette information est déjà couverte par les articles pertinents du règlement et de toute façon suivie dans le cours pratique des procédures douanières.

#### Article 3.4 – transit par le territoire de la Communauté

De préférence, le contenu de cette disposition devrait être intégré à l'article 1 (objet du règlement). L'UNICE propose également d'ajouter à ces exceptions les termes "réexportations après réparation".

#### Article 3.5 – contrats conclus par les gouvernements

L'UNICE propose d'ajouter à la fin les termes "..., et agissant au nom de l'Union européenne ou au nom des Nations unies".

### Article 4 – clause "fourre-tout"

#### Article 4 en général

L'ensemble de cet article devrait être reformulé de manière à préciser que seuls les produits contrôlables "contribuant matériellement à l'utilisation finale non désirée" devrait être surveillés.

#### Article 4.2

Les termes "embargo des Nations unies" pourraient être mal interprétés. Des définitions et précisions claires sont nécessaires. L'UNICE demande instamment d'indiquer les embargos et les pays couverts dans une annexe au règlement.

Dans ce contexte, il est illogique d'exiger une autorisation pour "utilisation finale militaire" de produits ne figurant pas sur la liste s'il s'agit d'embargos commerciaux, pétroliers (c'est-à-dire non liés à des armements), etc. Cette disposition vise précisément les embargos sur les armes.

En outre, pour des raisons pratiques, il est nécessaire de spécifier l'éventail des biens à contrôler, c'est-à-dire que seuls les biens destinés à une utilisation militaire directe devraient être traités et que mention devrait être également faite où et comment les mots "armes" et "militaire" sont définis, par ex. le registre des armements des Nations unies.

Ainsi, le contrôle d'éléments tels que les accessoires d'équipements auxiliaires non requis sur les listes serait évité, ce qui, de l'avis de l'UNICE, irait trop loin et ne pourrait se justifier comme contribuant aux objectifs d'une politique harmonisée de contrôle à l'exportation. En outre, ceci serait difficile à gérer pour les autorités et les entreprises exportatrices. Des définitions claires sont donc de rigueur à cet égard.

L'UNICE propose également d'exempter des produits d'usage général comme les écrous, boulons, marchandises de grande consommation immédiatement disponibles, produits standards, etc., qui ne sont pas contrôlables du fait de leur disponibilité dans le monde entier, et d'exempter également les transferts de très faible valeur.

Selon les clarifications qu'elle pourra obtenir sur ces points, l'UNICE pourra formuler ultérieurement des commentaires complémentaires.

#### Article 4.4 – raisons de suspecter

Pour autant que l'UNICE le sache, cette option n'est appliquée qu'au Royaume-Uni. L'UNICE propose donc de supprimer cette disposition aux motifs d'une harmonisation européenne et d'une situation concurrentielle égale au sein de l'UE.

#### Articles 4.5, 4.6 et 4.7 – information des autres Etats membres en cas de refus de licence

Ces dispositions pourraient imposer une lourde charge de consultation. Le processus d'information ne devrait jamais entraîner des retards dans les affaires et mettre les entreprises de l'Union européenne en position concurrentielle désavantageuse.

#### Article 4.7 – “essentiellement identique”

Les termes “essentiellement identique” doivent être clairement définis.

#### Article 5 – interdiction exceptionnelle

L'article 5.1 autorise les Etats membres à adopter des contrôles et sanctions unilatéraux, ce qui entraîne des désavantages et distorsions de la concurrence au sein de l'Union européenne. L'UNICE propose par conséquent de supprimer la totalité de l'article 5.

#### Article 6 – autorisation d'exportation

##### Article 6.1 – octroi de l'autorisation

La première phrase de cette disposition devrait être supprimée, car susceptible de prêter à confusion. En cas de maintien, l'on pourrait se demander si les termes “chaque exportation relevant du présent règlement” doivent être compris comme si “toutes les exportations couvertes par le règlement” exigeaient une licence (autorisation).

Par exemple, les exportations de biens à notifier en vertu de l'article 4.3 peuvent, ou non, nécessiter une autorisation, selon la décision de l'autorité compétente de l'Etat membre concerné.

Ceci signifie qu'il y a des exportations, couvertes par le règlement, pour lesquelles une autorisation n'est pas exigée.

Article 6.2, 2ième phrase – autorisation générale communautaire d'exportation

L'UNICE se félicite de cet effort en faveur de la création de la première autorisation communautaire générale, effort dans lequel elle voit une étape positive et supplémentaire vers l'harmonisation.

Pour des raisons de compétitivité internationale, en particulier vis-à-vis des Etats-Unis, les catégories de biens exclus des bénéfices de cette autorisation générale communautaire, devraient être limitées autant que possible et harmonisées au niveau international.

La liste des pays à destination desquels les exportations sont permises en vertu de l'autorisation générale communautaire devrait correspondre à la liste des pays éligibles aux licences générales des Etats-Unis.

Article 6.4 – exigences et conditions d'utilisation finale

Sur la base d'un comportement démontré des entreprises exportatrices, les autorités compétentes des Etats membres devraient avoir le droit d'affranchir ces entreprises de l'obligation de soumettre une déclaration d'utilisation finale, vérification de livraison et certificat d'importation, si les exigences essentielles applicables en matière de contrôle à l'exportation ont été satisfaites.

Les déclarations et certificats ne devraient être exigés que pour les autorisations visées à l'article 3 (biens couverts par la liste de l'annexe I), et devraient également être reconnus par les autorités des autres Etats membres.

L'attribution de contrats à des sous-traitants place souvent ces derniers dans une situation où ils possèdent un statut d'exportateur sans pour autant avoir de lien direct avec l'utilisateur final du pays de destination.

Si le sous-traitant exige une déclaration d'utilisation finale ou un certificat en vue d'obtenir une autorisation d'exportation, le règlement "double usage" devrait prévoir que la déclaration d'utilisation finale ou le certificat d'importation de l'importateur ou d'un pays tiers sont reconnus par l'autorité compétente de l'Etat membre où est établie la partie (le contractant) ayant attribué le contrat au sous-traitant.

Cette reconnaissance devrait être valable et contraignante pour les autorités respectives des autres Etats membres où sont établis les sous-traitants.

Si la nature de l'opération d'exportation l'exige, l'autorité de l'Etat membre du contractant devrait être tenue d'émettre, sur demande, des copies juridiquement valables de la reconnaissance du certificat d'importation ou de la déclaration d'utilisation finale.

Cette obligation est très importante pour l'ingénierie et la logistique européenne (elle pourrait servir d'amendement à la disposition de l'article 10.4, relative aux copies juridiquement valables de l'autorisation).

A plus long terme, l'UNICE souhaiterait une harmonisation au niveau communautaire des exigences liées aux déclarations et certificats.

## **Article 7 – licences intra-Union européenne**

### **Article 7.1 – les biens étaient situés dans un autre Etat membre avant l'exportation**

L'UNICE propose de supprimer cet article, car l'objectif du contrôle à l'exportation ainsi poursuivi manque de clarté et la disposition ne pourrait être gérée par les entreprises exportatrices (“... seront ... ou ont été situés dans un autre Etat membre au cours des neuf derniers mois...”). Les contrôles à l'exportation de biens qui ne sont pas couverts par l'exception de licence générale communautaire entraîneraient des distorsions de concurrence.

L'impact négatif sur les entreprises peut être illustré par les exemples suivants:

- Les entrepôts automatisés à plates-formes élevées, importants pour la logistique européenne, ne pourraient faire face à l'exigence d'indiquer et gérer les différentes dates de "réception" et classes pour des produits identiques, mais originaires d'Etats membres différents, et en fonction des possibilités d'exportation future.
- Dans les nombreux cas de commerce intra-communautaire de produits non finis aux fins de transformation en produits finis (“perfectionnement actif”), la compilation et la gestion des données sur les transferts intra-communautaires des biens seront quasiment impossibles et excéderont la capacité administrative des entreprises concernées.
- Pour exporter un bien précédemment importé d'un pays hors UE (par ex. le Brésil) dans l'Etat membre de l'exportateur, aucune période de neuf mois n'est à considérer, tandis que le même bien, s'il a été précédemment obtenu d'un autre Etat membre, doit être spécifiquement marqué et administré.

L'UNICE croit comprendre que l'article 7 est lié à l'article 22 et remplace l'obligation de licence intra-communautaire par un système de notification.

## **Article 10 – formulaires uniques pour les autorisations individuelles d'exportation**

### **Article 10.1 – formulaires d'autorisation/annexe III**

L'UNICE accueille favorablement l'obligation pour les autorités des Etats membres d'établir les autorisations individuelles d'exportation sur des documents présentés de façon identique et assortis d'une reconnaissance mutuelle.

### **Article 10.4 – copies juridiquement valables**

L'UNICE se félicite également de cette possibilité, notamment pour l'ingénierie et la logistique européenne.

Quant aux procédures douanières, des précisions supplémentaires sur certaines questions spécifiques et des détails par les agents en douane de l'UE sont nécessaires, tels que: méthode uniforme dans toute l'UE pour la déduction de transferts partiels de la quantité/du montant total autorisé (imputation), possibilité réelle d'une déclaration en douane incomplète (comme indiqué, théoriquement, dans le code des douanes).



**Article 11 – certificats d'importation internationaux et certificats d'utilisation finale**

Dans la première phrase, l'UNICE propose de remplacer les termes "...ne sont utilisés que pour certifier ..." par "...sont utiles à la supervision ou pour obliger l'importateur du pays tiers non-UE que...".

**Article 12 – groupe de la liste de contrôles**

Cette proposition est la bienvenue. L'UNICE recommande fortement que le groupe consulte des experts de l'industrie.

Il serait souhaitable d'indiquer un délai pour la mise à jour de l'annexe I après les discussions tenues dans le cadre des régimes de non-prolifération.

**Article 14 – formalités douanières**

Cet article restreint la flexibilité d'un opérateur sans ajouter de valeur au contrôle lui-même. Il ne manquera pas d'augmenter inutilement les coûts du transport.

**Article 16 – coopération administrative**

**Article 16.2 – coopération directe**

L'UNICE ne voit pas comment cette disposition sera mise en œuvre sans une centralisation au niveau de la Commission (centre d'information communautaire ou base de données). Cet article 16.2 pourrait seulement être maintenu comme une déclaration de bonne intention sans aucun effet.

**Article 22 – transferts intra-communautaires et notifications**

Dans l'ensemble, l'UNICE salue les efforts faits pour réduire les exigences de licence en matière de commerce intra-communautaire.

**Articles 22.2, 22.3 et 22.4**

Il convient, pour des raisons de concurrence de s'attacher à maintenir les données à notifier à un niveau minimal (surtout pour ce qui est de la valeur des transferts).

**Annexe II – pays**

Il est nécessaire de préciser que la mention "Suisse" inclut également le Liechtenstein, qui a transféré à la Suisse ses contrôles douaniers à l'exportation. En matière douanière, il n'y a pas de différence entre ces deux Etats.

**Annexe III – formulaire d'autorisation type**

La case 21 du formulaire (endroit d'exportation, pas seulement l'Etat membre) devrait être supprimée, car il s'agit d'une information non pertinente pour les contrôles qui créerait d'énormes problèmes logistiques. L'endroit où l'exportation sera réalisée concrètement est souvent déterminé par le transporteur du fret, et non par l'exportateur.

---