



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.6.2011
COM(2011) 393 final

LIVRE VERT

**Le système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'Union européenne:
garantir la sécurité et la compétitivité dans un monde en mutation**

LIVRE VERT

Le système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'Union européenne: garantir la sécurité et la compétitivité dans un monde en mutation

1. INTRODUCTION

Le contrôle des exportations de biens à double usage, à savoir les biens susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire, est à l'avant-garde des efforts internationaux en matière de non-prolifération. Dicté par des impératifs de sécurité, il s'exerce au moyen de mesures commerciales, sous la forme d'obligations d'autorisation des exportations de biens à double usage vers des pays tiers. En raison de la haute technicité de ces biens et technologies et du volume commercial considérable qu'ils représentent, le secteur des biens à double usage est un élément essentiel de l'action de l'UE en faveur de l'innovation et de la compétitivité.

En matière de contrôle des exportations, il convient donc de prêter une attention particulière à la recherche du juste équilibre entre l'objectif de sécurité poursuivi et la nécessité de soutenir les activités commerciales. Ce lien étroit entre sécurité et commerce est au cœur du contrôle des exportations de biens à double usage. Il est aussi à l'origine des difficultés particulières que pose la mise en œuvre de ce contrôle dans l'Union européenne.

Depuis 1995¹, il est communément admis que le contrôle des exportations de biens à double usage constitue une compétence exclusive de l'Union européenne et fait partie intégrante de la politique commerciale commune de l'UE. Cette compétence l'emporte sur celle des États membres, sauf lorsque l'Union confère à ces derniers une autorisation spécifique². Une telle autorisation d'adopter des mesures nationales exceptionnelles a effectivement été délivrée aux États membres dans le cadre du règlement relatif aux exportations³; elle existe aussi dans la législation établissant le système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE [règlement (CE) n° 428/2009 – ci-après dénommé «règlement relatif aux biens à double usage»].

Le contrôle des exportations dans l'UE dépend donc, d'une part, des considérations relatives au commerce et à la sécurité et, d'autre part, des mesures adoptées au niveau de l'UE et au niveau national. Il va de soi que si des circonstances exceptionnelles risquent d'avoir une incidence sur les intérêts essentiels d'un État membre en matière de sécurité, ces derniers doivent primer. Cette exception accordée au titre de la sécurité ne doit toutefois pas être interprétée comme une autorisation générale permettant à un État membre d'appliquer une méthode nationale indépendante dès qu'il souhaite prendre des mesures⁴.

¹ La Cour européenne de justice a rendu deux arrêts fondamentaux en 1995, dans les affaires C-70/94 (Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH contre République fédérale d'Allemagne) et C-83/94 (procédure pénale contre Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf et Otto Holzer).

² Voir l'article 2, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil.

⁴ Voir les affaires C-70/94 et C-83/94 précitées. Dans l'affaire C-83/94, la Cour européenne de justice précise que toute mesure exceptionnelle adoptée à cet égard doit être proportionnée par rapport au but poursuivi.

Ces dix dernières années, le développement du système de contrôle des exportations de l'UE s'est accompagné d'un enchevêtrement de considérations relatives au commerce et à la sécurité. Au lieu d'appliquer une méthode de contrôle des exportations harmonisée au niveau de l'UE, dans laquelle les considérations de sécurité interviendraient au cas par cas pour protéger les intérêts essentiels en matière de sécurité et empêcher les transactions à haut risque, les États suivent des démarches différentes au sein même de l'UE: il peut s'agir aussi bien de restrictions à l'exportation extrêmement strictes imposées aux exportateurs établis dans certains États membres que de mesures générales de facilitation adoptées à l'échelon national pour permettre à certains exportateurs, dans des États membres donnés, d'exporter le plus facilement possible des biens à double usage.

2. OBJECTIF DU LIVRE VERT

L'article 25 du règlement relatif aux biens à double usage exige que la Commission établisse un rapport sur l'application du système de contrôle des exportations de l'UE et les domaines susceptibles de faire l'objet d'une réforme. Le présent livre vert se propose donc de lancer un vaste débat public sur le fonctionnement du système de contrôle des exportations actuellement appliqué par l'UE⁵. La présente consultation vise à rassembler les contributions de la société civile, des ONG, de l'industrie, des universités et des gouvernements des États membres sur:

- les dispositions détaillées du cadre actuel applicable au contrôle des exportations, afin de préparer l'examen du système;
- la réforme progressive du système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE, afin de l'adapter à l'évolution rapide du monde moderne.

Ainsi, les résultats de la consultation permettront de repérer les points forts et les points faibles du système actuel et de définir une vision à plus long terme du cadre de l'UE en matière de contrôle des exportations. Ces résultats donneront lieu à des modifications concrètes du système actuel et permettront de préparer une stratégie à long terme pour le développement et le contrôle des exportations dans l'UE.

3. STRUCTURE DU PRÉSENT LIVRE VERT

Afin de faciliter le processus de consultation et d'aborder les questions relatives à la procédure d'examen en traitant d'un côté les aspects à court terme et de l'autre les visions à moyen et long terme, le présent livre vert comprend trois parties distinctes:

- la première porte sur le contrôle des exportations au sens large;
- la deuxième décrit en détail le système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE prévu par le règlement (CE) n° 428/2009;
- la troisième expose l'évolution possible du cadre de l'UE en matière de contrôle des exportations de biens à double usage.

⁵ Le présent livre vert concerne exclusivement le contrôle des exportations de biens à double usage. Les sanctions imposées par l'UE et les exportations de matériel militaire sont explicitement exclues.

4. LES CONTRÔLES DES EXPORTATIONS MENÉS PAR L'UE DANS UN MONDE EN MUTATION

4.1. Le poids du secteur des biens à double usage dans l'économie de l'UE

Dans l'UE, le secteur des biens à double usage est bien développé: en effet, environ 5 000 entreprises exercent des activités d'exportation de biens à double usage soumis à contrôle, représentant ainsi un pourcentage non négligeable des exportations de l'UE⁶. En outre, le secteur des biens à double usage est extrêmement varié, puisqu'il rassemble des exportateurs travaillant dans des secteurs tels que le nucléaire, la biologie, la chimie, les équipements de traitement des matériaux, l'électronique, l'informatique, les télécommunications, le cryptage, les capteurs et lasers, la navigation et l'avionique, les équipements marins, ainsi que les équipements aérospatiaux et de propulsion. Vu la nature de ces activités, les biens à double usage relèvent souvent de la technologie de pointe et reflètent la position de numéro un mondial de l'UE dans le domaine technologique. Le secteur des biens à double usage emploie énormément de personnel hautement qualifié, qui constitue un facteur clé de la compétitivité de l'UE.

Questions:

Aux exportateurs:

1) Selon vous, quel est le poids du secteur des biens à double usage dans l'économie de l'UE?

2) Quelle est l'importance des exportations de biens à double usage pour votre entreprise? À combien s'élèvent les coûts de mise en conformité associés à cette activité? Veuillez illustrer vos propos à l'aide de chiffres.

Aux autorités compétentes des États membres:

3) Quelle est la valeur des exportations de biens à double usage de votre pays (en termes absolus et en pourcentage de l'ensemble de vos exportations)?

4.2. Le contrôle des exportations de biens à double usage dans un monde en évolution

De par leur nature même, les biens à double usage les plus avancés ne peuvent être acquis qu'auprès d'un nombre limité de pays fournisseurs. Ces fournisseurs coopèrent au sein de quatre régimes de contrôle des exportations, à savoir le groupe d'Australie (AG), le régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (MTCR), le groupe des fournisseurs d'articles nucléaires (NSG) et l'arrangement de Wassenaar (WA), en vue de réduire le risque que des biens sensibles soient détournés à des fins militaires ou pour la fabrication d'armes de destruction massive (ADM)⁷.

⁶ Il ressort d'une analyse des codes NC concernés (couvrant des biens qui, par nature, peuvent être à double usage ou non) que les exportations de biens à double usage pourraient représenter jusqu'à 10 % des exportations de l'UE (limite supérieure).

⁷ Le fonctionnement des régimes internationaux de contrôle des exportations est étroitement lié à la réalisation des objectifs fixés par plusieurs instruments internationaux, dont le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, la convention sur l'interdiction des armes chimiques, la

Les fournisseurs de biens à double usage n'adhèrent pas tous à des régimes internationaux de contrôle des exportations, et ceux qui en sont membres n'utilisent pas forcément des systèmes de contrôle des exportations d'une efficacité équivalente. Il se peut donc que certains biens sensibles soient soumis à un contrôle minimal des exportations, voire qu'ils ne soient soumis à aucun contrôle. La disponibilité à l'étranger des biens soumis à contrôle est un aspect essentiel des considérations relatives au contrôle des exportations, étant donné qu'elle influence considérablement la décision de soumettre ou non certains biens à un contrôle. S'il est possible de se procurer très facilement un bien à l'étranger, il y a nettement moins de raisons de le contrôler, compte tenu du fait qu'une décision imposant un contrôle des exportations risque de compromettre l'activité commerciale sans pour autant garantir la sécurité.

La question de la disponibilité à l'étranger est l'un des nombreux aspects commerciaux qui ont des répercussions importantes sur les efforts internationaux en matière de contrôle des exportations et est étroitement liée au développement économique dynamique observé dans le monde. Si les immenses progrès économiques, la modernisation rapide et le développement exponentiel de la technologie ont contribué à accroître la prospérité mondiale, ils ont aussi bouleversé les principes fondamentaux sur lesquels repose la politique de contrôle des exportations. Il y a quelques décennies, les biens soumis à contrôle n'étaient généralement disponibles que dans une poignée de pays à la pointe de la technologie; de nos jours, il est beaucoup plus facile de s'approvisionner. Grâce aux progrès techniques et aux avancées en matière d'enseignement, il est maintenant possible de fabriquer de nombreux biens sensibles dans des milieux beaucoup plus hétérogènes et de contribuer ainsi à l'accroissement de l'offre mondiale.

Dans le monde, de nombreux pays fournisseurs sont conscients de cette évolution et ont entrepris des réformes ambitieuses pour stimuler la compétitivité de leurs industries et de leurs exportations, tout en veillant à maintenir un niveau de sécurité acceptable. Ces réformes reposent essentiellement sur une certaine hiérarchisation des activités de contrôle, de sorte que celles-ci visent en priorité les biens qui présentent les risques les plus élevés. Ainsi, les contrôles les plus stricts sont axés sur les biens et les destinations les plus sensibles. Ces réformes prévoient notamment, pour les exportations moins sensibles, d'ambitieuses mesures de facilitation des exportations qui donneraient un avantage concurrentiel notable aux exportateurs locaux.

La combinaison entre la disponibilité de certains biens à l'étranger et la simplification des procédures de contrôle des exportations entreprise par certains pays tiers risque de nuire à la compétitivité des exportateurs de l'UE sur les marchés mondiaux.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 4) Quel est l'impact de la disponibilité à l'étranger de certains biens soumis à contrôle sur la compétitivité des exportations de biens à double usage de l'UE?

convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, telle la résolution 1540.

- 5) Quel est le niveau de compétitivité des exportateurs de biens à double usage de l'UE par rapport à ceux des pays tiers? En quoi les réformes du contrôle des exportations entreprises par les pays tiers ont-elles une incidence sur cette compétitivité?
- 6) Comment jugez-vous le système actuel de l'UE en matière de contrôle des exportations par rapport à celui des pays tiers?
- 7) Quel est l'impact du contrôle des exportations de biens à double usage sur les activités de collaboration internationale dans le domaine de la recherche et de l'innovation? Le cadre législatif de l'UE devrait-il prévoir des dispositions spéciales pour ces activités?

4.3. Les différences entre les méthodes nationales de contrôle des exportations de biens à double usage

Le règlement relatif aux biens à double usage établit un cadre général pour les activités de contrôle des exportations de biens à double usage dans l'Union européenne. Toutefois, son application pratique relève presque entièrement de la compétence des États membres, ce qui entraîne la coexistence de différents modes de fonctionnement au sein de l'UE. Ces divergences entre approches nationales peuvent être classées en trois grandes catégories:

- les différences administratives: les États membres suivent des méthodes très distinctes en ce qui concerne, par exemple, les exigences en matière d'enregistrement des exportateurs et de déclaration. De surcroît, il semble que certains exigent que leurs exportateurs aient un programme de conformité interne pour pouvoir exporter des biens à double usage, alors que d'autres n'imposent pas de telles conditions;
- les différences de fond: les États membres n'utilisent pas de la même manière les autorisations prévues par le règlement relatif aux biens à double usage. Par exemple, certains appliquent des autorisations générales nationales d'exportation qui facilitent les exportations pour leurs propres exportateurs, alors que les exportateurs d'autres États membres ne bénéficient pas de telles mesures de facilitation;
- les différences opérationnelles: les États membres n'interprètent pas de la même manière les indications figurant sur les listes de contrôle et utilisent diversement les dispositions «fourre-tout» du règlement relatif aux biens à double usage, ce qui leur permet d'imposer des obligations d'autorisation à l'égard de biens ne figurant pas sur la liste de contrôle de l'UE⁸.

À cause de ces différences, il arrive que l'exportation d'un bien spécifique à partir d'un État membre soit considérablement retardée, voire interdite, alors qu'elle se déroulerait sans heurts au départ d'un autre État membre. Il conviendrait de réfléchir à la manière d'atténuer les différences les plus prononcées en ce qui concerne l'application du règlement relatif aux biens à double usage.

⁸ Une approche unique de l'UE est néanmoins utilisée dans certains domaines opérationnels, notamment celui des douanes. Par exemple, la corrélation entre les biens inscrits sur la liste de contrôle et la nomenclature douanière des marchandises est harmonisée au niveau de l'UE via la base de données TARIC.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 8) Avez-vous rencontré des problèmes dus aux différences entre États membres en ce qui concerne l'application du contrôle des exportations? Quelle était la nature de ces problèmes?

4.4. Des conditions de concurrence égales pour les exportateurs de l'UE

La prospérité de l'Union européenne repose sur certains principes fondamentaux, dont ceux de libre circulation des biens, de liberté d'établissement et de libre concurrence, qui ouvrent la voie vers la croissance, la stabilité et la prospérité. Ces principes sont au cœur du marché unique. La politique commerciale commune de l'UE est la concrétisation logique de ces principes dans le domaine commercial, où l'UE s'exprime d'une seule voix et garantit l'égalité de traitement aux exportateurs des 27 États membres, leur donnant ainsi les moyens de tenir tête à la concurrence sur le marché mondial.

Sur ce point, le contrôle des exportations semble poser des défis particulièrement délicats et, malgré plus de dix ans de travail au niveau de l'UE, le système établi en la matière reste fragmenté et ne garantit pas aux exportateurs les mêmes normes que dans d'autres domaines.

Bien entendu, le contrôle des exportations de biens à double usage ne saurait être traité comme n'importe quel autre domaine commercial. Un tel contrôle implique de combiner et d'équilibrer les mesures en faveur de la sécurité et de la non-prolifération et la nécessité de soutenir la compétitivité de l'industrie de l'UE. À cet égard, la mise en œuvre du contrôle des exportations peut entraîner, pour un exportateur, aussi bien de lourdes pertes (si un exportateur ne peut pas obtenir d'autorisation d'exportation) que des gains colossaux (si un exportateur peut obtenir son autorisation rapidement, ou du moins plus vite que ses concurrents). La charge administrative que doivent assumer les exportateurs pour se conformer à la législation applicable en matière de contrôle des exportations et le délai d'obtention des autorisations revêtent donc une extrême importance. Compte tenu de la logique du marché unique et de la politique commerciale commune de l'UE, ces questions doivent être traitées adéquatement au niveau de l'UE, afin que les entreprises européennes puissent rassembler toutes leurs forces pour être compétitives sur les marchés mondiaux au lieu de puiser dans des ressources précieuses pour se conformer aux règles différentes et parfois contradictoires en vigueur dans les États membres. Il est du devoir de l'UE et de tous les États membres de travailler à l'unisson pour avancer vers cet objectif commun.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 9) Pensez-vous que le cadre actuel de l'UE en matière de contrôle des exportations de biens à double usage garantit des conditions de concurrence égales aux exportateurs de l'UE? Si tel n'est pas le cas, comment se traduisent les éventuelles inégalités? Veuillez donner des exemples.

5. LES CONTRÔLES DES EXPORTATIONS DE BIENS À DOUBLE USAGE DANS L'UE AU TITRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 428/2009

5.1. Présentation générale du système de contrôle des exportations à double usage de l'UE

Le règlement (CE) n° 428/2009 établit les éléments essentiels du système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE et confie aux États membres la majeure partie de sa mise en œuvre pratique et le soin de définir des mesures supplémentaires. Le cadre prévoit, entre autres, les types d'autorisations pouvant être délivrées, les conditions dans lesquelles il est possible de soumettre à un contrôle les biens ne figurant pas sur la liste, les procédures de consultation et d'échange d'informations et les exigences relatives au transfert intra-UE de certains biens soumis à contrôle.

Les éléments essentiels du cadre de contrôle des exportations sont traités plus en détail ci-après. Chaque sous-section est suivie d'une série de questions visant à recueillir les points de vue des parties particulièrement concernées par la mise en œuvre pratique du règlement relatif aux biens à double usage.

5.2. Les types d'autorisations existants

En vertu du règlement relatif aux biens à double usage, il existe actuellement quatre types d'autorisations, dont trois délivrées par les États membres (autorisation d'exportation individuelles, globales ou générales nationales). L'autorisation générale d'exportation de l'UE n° EU001, présentée dans l'annexe II du règlement, est délivrée par l'UE. La Commission est consciente que les délais de traitement et les critères à respecter pour chaque autorisation varient d'un État membre à l'autre; elle souhaite donc que les parties intéressées lui transmettent davantage d'informations spécifiques sur les modalités d'application de ces autorisations dans l'UE.

Le recours aux autorisations générales nationales d'exportation (AGN) dans l'UE revêt une certaine importance en raison de ses importantes répercussions sur les exportations. Les AGN ont l'avantage de pouvoir grandement faciliter l'exportation des biens dans des situations à faible risque. En revanche, elles ne sont accessibles qu'aux exportateurs de certains États membres et risquent donc d'avoir un effet de distorsion sur le marché unique. Seuls sept États membres permettent à leurs exportateurs d'obtenir des AGN.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 10) Le cadre d'autorisation existant dans l'UE est-il suffisant? S'il ne l'est pas, quelles modifications faudrait-il lui apporter?
- 11) Quel est le délai d'obtention d'une autorisation individuelle ou globale?
- 12) Les types d'autorisations d'exportation actuels garantissent-ils un traitement équitable des exportateurs dans l'ensemble de l'UE et des conditions de concurrence égales?
- 13) Quelle est l'utilité des autorisations générales nationales d'exportation par rapport aux autorisations générales d'exportation de l'UE?

- 14) Comment les AGN pourraient-elles mieux profiter aussi aux exportateurs établis dans d'autres États membres?

Aux exportateurs:

- 15) Quel(s) type(s) d'autorisation utilisez-vous principalement? Avez-vous des difficultés particulières à obtenir certains types d'autorisations spécifiques?

Aux autorités de délivrance des autorisations:

- 16) Combien d'autorisations avez-vous délivré en 2010 (par type)?

5.3. Les contrôles «fourre-tout»

L'article 4 du règlement relatif aux biens à double usage autorise les États membres, sous certaines conditions, à exiger une autorisation pour l'exportation de biens ne figurant pas sur la liste de contrôle de l'UE. Cette obligation d'autorisation n'est valable que dans l'État membre qui l'impose et concerne une transaction ou un type de transaction précis (par exemple les exportations de certains biens vers une destination ou un utilisateur final spécifique). En raison de sa portée restreinte, le mécanisme «fourre-tout» actuel peut avoir des effets néfastes en matière de sécurité et de commerce. En effet, on peut craindre que, du point de vue de la sécurité, ce champ d'application restreint laisse la possibilité de se procurer des biens identiques ou similaires dans d'autres États membres, et que du point de vue du commerce, il permette aux concurrents de certains États membres de continuer à commercialiser librement un bien particulier même si une obligation d'autorisation a été imposée dans d'autres États membres.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 17) Êtes-vous satisfait du mode de fonctionnement du mécanisme «fourre-tout» actuel? Dans le cas contraire, quels problèmes avez-vous rencontrés?
- 18) Le système actuel de contrôle «fourre-tout» est-il source de distorsions au sein du marché unique et d'inégalités en matière de concurrence pour les exportateurs de l'UE?
- 19) Quelles améliorations apporteriez-vous à l'application des contrôles «fourre-tout» dans l'ensemble de l'UE?

Aux exportateurs:

- 20) Vous êtes-vous déjà retrouvé dans une situation où votre transaction d'exportation a été soumise à un contrôle «fourre-tout» alors que vos concurrents continuaient à commercialiser les mêmes biens, éventuellement auprès du même utilisateur final ou vers la même destination? Veuillez donner des détails.

5.4. Le contrôle du transit et du courtage

Le règlement (CE) n° 428/2009 a introduit des dispositifs de contrôle entièrement nouveaux pour les services de courtage et le transit. En ce qui concerne le courtage, une autorisation est

requis pour les activités menées depuis l'UE si la transaction concerne des biens à double usage circulant d'un pays tiers vers un autre pays tiers. En ce qui concerne le contrôle du transit, les États membres sont habilités à interdire un transit spécifique de marchandises ne provenant pas de l'UE, mais la validité territoriale de l'interdiction est limitée à l'État membre qui l'a émise.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 21) Quelle est l'utilité des contrôles actuellement menés sur les services de courtage?
- 22) Y a-t-il lieu d'élargir la portée de ces contrôles de manière à y inclure les transactions effectuées de l'UE vers des pays tiers?
- 23) Comment évaluez-vous le fonctionnement du système actuel de contrôle du transit? Quel est l'impact de la validité territoriale limitée des interdictions?

5.5. Les contrôles supplémentaires imposés par les États membres

Le règlement relatif aux biens à double usage permet aux États membres d'introduire certaines mesures nationales supplémentaires en ce qui concerne les biens à double usage. Ces mesures supplémentaires sont prévues entre autres dans le cadre des contrôles «fourre-tout» (article 4, paragraphe 5), des contrôles du courtage, du transit et des transferts intra-UE, ainsi qu'à l'égard des listes supplémentaires de biens soumis à contrôle pour des raisons liées à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme (article 8).

Le fait que les mesures nationales supplémentaires soient autorisées dans des domaines plutôt vastes semble traduire des divergences majeures entre les États membres en ce qui concerne le champ d'application des contrôles nécessaires réalisés sur les biens à double usage.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 24) En quoi les dispositions du règlement relatif aux biens à double usage permettant aux États membres d'introduire des contrôles supplémentaires ont-elles une incidence sur vos activités?
- 25) Quel est l'impact de ces contrôles nationaux supplémentaires sur la compétitivité, les flux commerciaux et la sécurité?

5.6. Les critères déterminant l'octroi d'une autorisation d'exportation

L'article 12 du règlement relatif aux biens à double usage contient une liste de critères à utiliser pour évaluer les demandes d'autorisation. Le règlement a donc l'avantage de contenir un ensemble flexible de critères applicables dans l'ensemble de l'UE. Malheureusement, ces critères peuvent être de nature trop générale et laisser ainsi une marge d'interprétation.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 26) Les critères établis à l'article 12 vous semblent-ils suffisamment clairs et précis?
- 27) Faut-il harmoniser davantage les critères utilisés par les États membres pour évaluer les demandes d'exportation? Si oui, comment?

5.7. Les refus d'autorisation

L'article 13 du règlement relatif aux biens à double usage contient certaines dispositions détaillées concernant les refus d'autorisation d'exportation, les consultations et l'échange d'informations entre les États membres. Au titre du règlement, les États membres doivent réexaminer les refus tous les trois ans en vue de les révoquer, les modifier ou les renouveler.

Questions:

À toutes les autorités de délivrance des autorisations:

- 28) Comment jugez-vous le système actuel de refus d'autorisation et le mécanisme de consultation relatif aux refus d'autorisation? Comment ce mécanisme pourrait-il être amélioré?
- 29) Compte tenu de la charge de travail que représente un réexamen et du nombre de refus en vigueur, que penseriez-vous de l'institution, pour chaque refus d'autorisation, d'une période de validité de trois ans à l'issue de laquelle le refus serait automatiquement révoqué en l'absence de modification ou de renouvellement?

5.8. Le contrôle des transferts intra-UE

Le règlement relatif aux biens à double usage contient des dispositions qui requièrent des contrôles sur le transfert, entre les États membres de l'UE, de certains biens figurant sur la liste de son annexe IV. Or, il contient aussi des dispositions applicables en la matière qui dispensent de contrôle certains projets de l'UE. En outre, il semblerait que certains États membres n'appliquent pas pleinement ces contrôles en raison de l'existence d'engagements internationaux signés antérieurement et toujours en vigueur.

À plusieurs reprises, des parties intéressées ont signalé à la Commission que ces contrôles intra-UE entravaient inutilement la coopération dans le cadre de divers projets entre les États membres, étant donné que les contrôles s'appliquent non seulement aux biens proprement dits, mais aussi à la technologie correspondante. À cause du contrôle des transferts intra-UE, les fournisseurs ou sous-traitants implantés hors de l'État membre principal ont énormément de mal à participer à certains projets, y compris pendant la phase d'appel d'offres, et la coopération entre entreprises situées dans différents États membres s'en ressent. Cela vaut notamment pour le secteur de la technologie nucléaire⁹.

⁹ Notons que le contrôle des transferts intra-UE de marchandises nucléaires est également lié au protocole additionnel de l'AIEA.

Le contrôle des transferts intra-UE peut même avoir pour effet pervers de rendre les entreprises de l'UE exerçant leurs activités dans plus d'un État membre moins compétitives que leurs homologues des pays tiers.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 30) Comment jugez-vous le système actuel de contrôle des transferts intra-UE? Avez-vous constaté des différences de procédure entre les États membres?
- 31) Est-il approprié d'appliquer aux transferts intra-UE le même niveau d'évaluation qu'aux exportations vers des pays tiers?
- 32) Comment les dispositions relatives au contrôle des transferts intra-UE pourraient-elles être réformées?

Aux exportateurs:

- 33) Quel impact les contrôles intra-UE ont-ils sur votre entreprise et sur le marché unique? Ces contrôles ont-ils une incidence sur votre compétitivité vis-à-vis des exportateurs des pays tiers qui exportent vers l'UE? Veuillez expliquer.
- 34) Quel est le délai approximatif d'obtention d'une autorisation pour le transfert intra-UE d'un bien figurant sur la liste de l'annexe IV?

Aux autorités de délivrance des autorisations:

- 35) Quelles mesures pourraient être adoptées pour assouplir le contrôle des transferts intra-UE tout en garantissant le respect des obligations internationales?

5.9. La liste de contrôle de l'UE

La liste de l'UE des biens soumis à contrôle, qui figure à l'annexe I du règlement relatif aux biens à double usage, permet de déterminer quels biens sont soumis au contrôle des exportations et quels biens n'y sont pas soumis. La liste de l'UE est une version consolidée des listes de contrôle approuvées dans le cadre des régimes internationaux de contrôle des exportations; elle comprend aussi quelques biens supplémentaires. Cette liste contient une série de critères et de paramètres permettant de déterminer si un bien donné fait ou non l'objet d'un contrôle des exportations. Compte tenu de son rôle fondamental dans le processus de contrôle des exportations, la liste de contrôle de l'UE devrait être appliquée uniformément dans tous les États membres, afin de garantir le même niveau de contrôle sur tout le territoire de l'UE.

Questions:

À toutes les parties intéressées:

- 36) Comment jugez-vous la qualité de la liste de contrôle de l'UE? Cette liste est-elle mise à jour assez régulièrement?

- 37) Avez-vous constaté des différences entre les États membres de l'UE en ce qui concerne l'interprétation des biens inscrits sur la liste de contrôle? Veuillez expliquer.
- 38) La liste de contrôle de l'UE est-elle beaucoup plus stricte que celles des pays tiers? Cela vous a-t-il déjà causé des problèmes?

6. L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DE BIENS À DOUBLE USAGE DANS L'UE

6.1. Vers un nouveau modèle de contrôle des exportations de l'UE

Le cadre actuel de l'UE en matière de contrôle des exportations présente des avantages et des inconvénients marqués. Abstraction faite des éventuelles différences touchant aux principes essentiels du contrôle des exportations dans l'UE, il est évident que ce cadre devra évoluer dans les prochaines années afin de s'adapter aux enjeux d'un monde en évolution rapide. Il pourrait s'avérer nécessaire de modifier progressivement le système de l'UE pour faire face aux nouvelles menaces qui planent sur notre sécurité et aux progrès technologiques qui augmentent la disponibilité des biens sensibles.

Les idées nouvelles mettent parfois beaucoup de temps à se concrétiser. Le présent livre vert doit être l'occasion de recueillir des avis sur les aspects susceptibles de faire l'objet d'une réforme et les moyens d'agir, afin que le travail de préparation nécessaire puisse démarrer au plus vite.

La présente section du livre vert vise à lancer un débat sur les futures options stratégiques en matière de contrôle des exportations de biens à double usage au niveau de l'UE.

6.2. Objectif stratégique et contrôles des exportations de l'UE fondés sur les risques

À l'avenir, les contrôles des exportations continueront à être régis par la nécessité d'éviter que des biens sensibles soient utilisés par des acteurs étatiques et non étatiques à des fins militaires ou de prolifération. Ils continueront donc à avoir pour objectif stratégique de garantir le parfait respect des efforts internationaux de non-prolifération. Il se peut toutefois que les outils nécessaires à la réalisation de cet objectif doivent s'adapter au fil du temps.

L'évolution de ces dernières années montre qu'il pourrait s'avérer nécessaire de procéder à une certaine hiérarchisation des mesures en matière de contrôle des exportations. Le monde moderne se caractérise par la disponibilité sans cesse croissante de certains biens, l'accélération de la mondialisation et de nouvelles méthodes commerciales qui impliquent l'extension des chaînes d'approvisionnement sur plusieurs continents. Les entreprises qui se développent ou qui ont accès à des biens ou des technologies soumis à contrôle sont souvent des multinationales qui ont besoin de pouvoir transférer rapidement les technologies soumises à contrôle dans le cadre de leurs opérations commerciales quotidiennes. La réalité des affaires dans le monde actuel conduit même des petites entreprises implantées dans un seul pays à affronter la concurrence au niveau planétaire. La capacité à effectuer des livraisons rapidement et dans les délais impartis représente un atout dans le monde des affaires dynamique où nous vivons.

On peut de bon droit penser que les exportations de biens à double usage représenteront toujours une grande partie des échanges commerciaux de l'UE dans l'avenir, mais aussi que ces échanges continueront, dans l'immense majorité des cas, à servir des causes légitimes. Cela dit, en parallèle, il y aura toujours un petit groupe de pays et d'organisations criminelles pour chercher à se procurer ces biens en raison de leur utilisation potentielle à des fins militaires. La solution de cette énigme doit reposer sur des mesures et des méthodes adaptées au monde actuel. Les évolutions technologiques et le nombre croissant de transactions représentent une charge de plus en plus lourde pour les ressources limitées dont disposent les

autorités de contrôle des exportations. Il semblerait que la seule issue possible consiste à appliquer des contrôles intégralement fondés sur les risques, et ce à tous les niveaux du processus de contrôle des exportations.

En même temps, il importe de tirer pleinement profit des avantages du marché unique et de la politique commerciale commune de l'UE. L'UE offre un environnement économique unique qui permet aux entreprises d'exercer leur activité de manière homogène dans plusieurs États membres, voire dans toute l'Union, et leur donne ainsi la force d'entrer en concurrence au niveau mondial. Il semble nécessaire d'unir nos efforts pour que les différentes approches suivies par les États membres ne mettent pas cette compétitivité en péril.

Il peut donc s'avérer nécessaire de s'orienter vers la mise au point, en matière de contrôle des exportations de l'UE, d'un modèle plus élaboré et fondé sur les risques, dans lequel les ressources limitées seraient dédiées au contrôle des biens présentant les plus hauts risques. Pour que ce modèle fonctionne, il conviendrait de bien garder à l'esprit les impératifs suivants:

- l'approche commune en matière d'évaluation des risques devrait être utilisée par toutes les autorités de contrôle des exportations;
- l'échange d'informations accru sur les transactions et autorisations suspectes devrait avoir lieu de manière systématique;
- les autorisations générales nationales d'exportation devraient progressivement céder la place aux autorisations générales d'exportation de l'UE;
- il faudrait mettre au point une approche commune pour les contrôles «fourre-tout»;
- il faudrait trouver une solution satisfaisante au problème du contrôle des transferts intra-UE;
- l'entrée en vigueur coordonnée dans toute l'UE devrait s'accompagner d'un meilleur accès aux informations présentant de l'intérêt pour les autorités douanières.

Dans le cadre de ce modèle, les États membres continueraient à maîtriser leurs politiques de contrôle des exportations et seraient toujours habilités à empêcher des exportations si leur sécurité en dépendait. Dans l'ensemble, cela permettrait néanmoins de lancer dans toute l'UE une approche commune en matière de contrôle des exportations qui garantirait:

- l'égalité de traitement pour les exportateurs;
- un meilleur climat commercial pour les entreprises;
- un contrôle renforcé des transactions les plus risquées;
- un nouvel essor pour les exportations en provenance de l'UE.

Ainsi, il serait possible d'améliorer à la fois la sécurité et la compétitivité de l'UE. Le concept du nouveau modèle de contrôle des exportations de l'UE fait l'objet d'une étude plus détaillée ci-après.

6.3. Organisation des contrôles des exportations de l'UE à l'avenir

Le mode d'organisation des contrôles des exportations, selon le modèle décrit ci-dessus, serait globalement proche du fonctionnement du système actuel de contrôle des exportations de l'UE, en ce sens que l'octroi des autorisations relèverait de la compétence d'un certain nombre d'autorités nationales de contrôle des exportations dans les États membres correspondants. D'une part, cette approche garantirait le respect du principe de subsidiarité et le maintien d'un lien étroit entre les exportateurs exerçant leurs activités dans un État membre donné et les autorités chargées de délivrer les autorisations d'exportation et d'effectuer les vérifications de conformité.

D'autre part, les autorités nationales chargées de contrôler les exportations de biens à double usage entretiendraient systématiquement une collaboration plus étroite en utilisant davantage les outils informatiques communs, en échangeant plus efficacement leurs informations et en suivant des procédures communes en matière d'évaluation des risques. À bien des égards, cette architecture serait semblable aux niveaux de coopération existant entre les autorités douanières de l'UE. En effet, le niveau de coopération systématique actuel entre les autorités douanières de l'UE doit servir de modèle aux autorités de contrôle des exportations.

Questions:

- 39) Que pensez-vous de la création éventuelle d'un nouveau modèle de contrôle des exportations de l'UE fondé sur un réseau regroupant des autorités actuellement chargées de délivrer les autorisations et obéissant à des règles plus communes?

6.4. Évaluation commune des risques et procédures de réexamen appropriées

Pour atteindre le niveau d'harmonisation requis en ce qui concerne les procédures de contrôle des exportations, il serait nécessaire de définir, dans le domaine de l'évaluation des risques, une approche commune utilisable sur tout le territoire de l'UE pour adopter des décisions en matière de contrôle des exportations. En règle générale, cette approche commune en matière d'évaluation des risques devrait permettre de prendre des décisions similaires dans des situations analogues, y compris dans les cas «fourre-tout». Cela permettrait d'éviter que les autorités de délivrance des autorisations parviennent à des conclusions différentes dans des situations comparables.

En plus de la méthode d'évaluation des risques proprement dite, il serait peut-être nécessaire d'établir des mécanismes de réexamen appropriés afin de garantir les mêmes conditions de concurrence à tous les exportateurs de l'UE.

Questions:

- 40) Que pensez-vous de l'établissement d'une méthode commune d'évaluation des risques qui serait utilisée par toutes les autorités de délivrance des autorisations dans le cadre des procédures d'autorisation?

6.5. Échange systématique d'informations

L'efficacité et la robustesse du contrôle des exportations dépendent de la fiabilité des informations. Si elles n'ont pas accès aux bonnes informations, les autorités de délivrance des autorisations ne peuvent pas s'appuyer sur des éléments suffisamment fiables pour prendre

des décisions appropriées concernant des transactions d'exportation spécifiques. Il convient de distinguer clairement deux types d'informations:

- les informations liées à la sécurité, qui sont réunies par les États membres au titre de leurs prérogatives de sécurité nationale. Ces informations ne sont pas couvertes par le présent livre vert et ne doivent être communiquées qu'au gré des États membres. Toutefois, comme indiqué dans le document relatif aux nouveaux axes d'action adopté par le Conseil, il convient de mieux utiliser les capacités d'analyse au niveau de l'UE;
- les informations provenant directement des procédures de contrôle des exportations, qui comprennent des données relatives aux exportateurs, aux décisions d'autorisation adoptées, aux entités suspectes et aux refus d'autorisation. L'UE devrait s'attacher à améliorer ce type d'échange d'informations.

Pour l'heure, les échanges d'informations présentant de l'intérêt pour le contrôle des exportations se font essentiellement à titre bilatéral et officieux. Les échanges de données systématiques ont lieu uniquement si les autorités de délivrance des autorisations refusent une autorisation et, même dans ce cas, seul un minimum de données sont communiquées. Les refus sont notifiés afin d'éviter qu'un État membre autorise une exportation semblable à une transaction refusée par un autre État membre. Il est intéressant de constater que le niveau des échanges systématiques de données concernant les refus dans les 27 États membres ne dépasse pas celui des échanges entre les pays participant aux régimes internationaux de contrôle des exportations, qui regroupent quelque cinquante États. Les États échangent parfois plus d'informations avec certaines organisations internationales qu'avec leurs partenaires de l'UE. Par exemple, dans le domaine nucléaire, les États membres fournissent à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) des informations sur les transferts nucléaires autorisés; certains lui communiquent même des informations sur les enquêtes relatives aux achats. Dans une certaine mesure, cet échange systématique d'informations semble donc disproportionné, compte tenu du niveau d'intégration atteint dans l'UE et de l'existence d'une politique d'exportation qui se veut commune.

Afin de garantir que la future architecture de l'UE en matière de contrôle des exportations fonctionnera comme prévu, il conviendrait de garantir un échange systématique d'informations portant sur plusieurs aspects du contrôle des exportations. Cet échange pourrait au moins comprendre:

- des précisions sur les autorisations délivrées par les États membres;
- des précisions sur les exportateurs de biens à double usage;
- des précisions sur les exportateurs enregistrés bénéficiant d'autorisations générales d'exportation;
- des informations sur les entités suspectes qui cherchent à se procurer des biens à double usage.

D'une part, la mise en commun de ces informations garantirait que les bureaux de délivrance des autorisations disposent de suffisamment d'informations concernant les différents aspects de l'autorisation pour veiller à l'application uniforme du contrôle des exportations dans toute l'UE. D'autre part, l'accès à ces informations permettrait une application plus efficace aux

frontières de l'UE, étant donné que des transactions pourraient facilement faire l'objet de contrôles croisés sur la base des listes d'autorisations valides et d'exportateurs autorisés.

Questions:

- 41) Que pensez-vous du modèle d'échange d'informations présenté ci-dessus?
- 42) Quels autres types d'informations les autorités de délivrance des autorisations devraient-elles échanger pour garantir l'application uniforme du contrôle des exportations dans l'ensemble de l'UE?

6.6. Élargissement du champ d'application des autorisations générales d'exportation de l'UE

Afin d'assurer l'efficacité des contrôles réalisés dans le cadre du nouveau modèle de contrôle des exportations, il est indispensable de s'entendre sur la hiérarchisation des efforts. De nombreux États membres de l'UE ainsi que plusieurs pays tiers le font déjà en appliquant aux transactions à faible risque des procédures d'exportation facilitées dans le cadre des autorisations générales. Dans l'UE elle-même, pas moins de sept États membres appliquent actuellement des autorisations générales nationales d'exportation (AGN), qui permettent d'exporter plusieurs biens soumis à contrôle vers de nombreuses destinations en s'acquittant d'un minimum de formalités. À l'évidence, ces autorisations générales facilitent considérablement les exportations pour les entreprises qui y ont accès et permettent aux bureaux de délivrance des autorisations de consacrer davantage de ressources à l'évaluation minutieuse des transactions plus risquées.

Au niveau de l'UE, il existe une autorisation générale d'exportation permettant d'exporter la plupart des biens soumis à contrôle vers sept destinations. Afin que les exportateurs de toute l'UE puissent bénéficier des avantages offerts par les autorisations générales, la Commission a proposé en 2008 la création de six autres autorisations générales d'exportation.

La Commission est d'avis qu'il faudra, dans l'avenir, déployer des efforts supplémentaires pour améliorer l'accès aux autorisations générales d'exportation de l'UE, notamment dans les domaines où certains États membres appliquent déjà des AGN. Cette question est étroitement liée à la méthode d'évaluation des risques dans l'UE. En matière de risques, les États membres suivent actuellement des approches différentes qui aboutissent à des conclusions diamétralement opposées en ce qui concerne le champ d'action potentiel des autorisations générales d'exportation de l'UE. Des transactions considérées par certains États membres comme suffisamment peu risquées pour être incluses dans les AGN sont jugées trop risquées par d'autres États membres et donc soumises à autorisation individuelle. Or, du point de vue de la Commission, cette situation n'a pas lieu d'être sur un marché unique: d'une part, elle ouvre la voie au contournement, et d'autre part, elle crée des inégalités en matière de concurrence pour les opérateurs de l'UE. Il devrait donc être possible de parvenir à des accords généraux en ce qui concerne les exportations à faible risque. En particulier, étant donné la vaste portée de plusieurs AGN déjà en vigueur et des autorisations générales existant dans les pays tiers, l'UE devrait être en mesure de définir de nouvelles autorisations générales d'exportation de l'UE. Afin de préserver les prérogatives nationales dans le domaine de la sécurité, certaines clauses de sécurité pourraient être prévues dans les autorisations générales d'exportation de l'UE ayant un large champ d'application, afin que les États membres puissent bloquer certaines transactions au cas par cas si elles sont de nature à menacer leurs

intérêts essentiels en matière de sécurité. En convenant d'une approche commune, il serait possible de renoncer progressivement aux AGN.

S'il n'est pas possible de parvenir à un accord concernant de nouvelles autorisations générales d'exportation de grande envergure dans l'UE et de supprimer progressivement les AGN, il faudra envisager la possibilité de permettre aux exportateurs de tous les États membres d'accéder aux AGN.

Questions:

- 43) Que pensez-vous de la suppression progressive des AGN et de leur remplacement par des autorisations générales d'exportation au niveau de l'UE? Ces autorisations générales d'exportation de l'UE couvriraient les mêmes biens et les mêmes destinations, mais seraient accessibles aux exportateurs de tous les États membres de l'UE.
- 44) Quels nouveaux types d'autorisations générales d'exportation de l'UE souhaiteriez-vous que l'UE applique?
- 45) Comment jugez-vous l'autorisation générale d'exportation de l'UE n° EU001 et les AGN existantes, en comparaison avec les types d'autorisations similaires existant dans les pays tiers (par exemple les exemptions d'autorisation aux États-Unis)?

6.7. Une approche commune à l'égard des contrôles «fourre-tout»

La possibilité d'interdire une transaction d'exportation relative à un bien ne figurant pas explicitement sur la liste de contrôle de l'UE mais pouvant être utilisé à des fins de prolifération est une composante clé des systèmes de contrôle des exportations dans le monde entier. Ces contrôles «fourre-tout» sont nécessaires pour que les biens susceptibles de contribuer à des programmes militaires ou de prolifération ne puissent pas être utilisés dans le cadre de tels programmes, même si leurs paramètres techniques sont légèrement en deçà des seuils de contrôle ou si ces biens ne sont pas encore inscrits sur la liste de contrôle. Les contrôles «fourre-tout» représentent donc l'extension logique des contrôles effectués sur les biens répertoriés.

S'il est toujours difficile d'appliquer des contrôles «fourre-tout», c'est d'autant plus vrai dans le contexte de l'UE, où il est nécessaire de garantir les mêmes conditions de concurrence aux exportateurs de l'UE. En ce qui concerne l'application des contrôles «fourre-tout» dans l'UE, deux problèmes spécifiques ont fait leur apparition:

- premièrement, si un État membre met en place un contrôle «fourre-tout» et exige donc une autorisation d'exportation pour un bien spécifique, sa décision n'a pas d'incidence sur les transactions similaires effectuées dans d'autres États membres. Cela signifie que les exportateurs d'un État membre peuvent être contraints de se plier à une procédure d'autorisation, alors que leurs concurrents dans d'autres États membres continuent à exporter sans restriction. Pour l'heure, le règlement relatif aux biens à double usage se contente de donner aux États membres la possibilité de s'informer réciproquement sur les contrôles «fourre-tout» mis en place, sans les obliger à réagir. Par conséquent, l'égalité des conditions de concurrence n'est pas garantie pour les exportateurs de l'UE et les objectifs de sécurité ne sont pas atteints, étant donné que les parties intéressées peuvent

s'adonner au «chalandage» dans l'ensemble de l'UE pour trouver les biens recherchés;

- deuxièmement, si un État membre émet un refus d'autorisation à la suite de l'institution d'un contrôle «fourre-tout», les autres États membres ne prennent pas forcément les mesures nécessaires pour éviter qu'une exportation refusée dans un État membre soit autorisée dans un autre. Bien que le règlement relatif aux biens à double usage exige que les États membres consultent la liste des refus en vigueur avant de délivrer une autorisation et se concertent au sujet des transactions similaires, il arrive que, dans les situations «fourre-tout», certains États membres n'appliquent aucun processus d'autorisation. Par conséquent, même si un refus d'exportation est émis par un État membre, les concurrents d'autres États membres peuvent poursuivre leurs échanges sans restriction, ce qui est clairement contraire au principe d'égalité des conditions de concurrence pour les exportateurs de l'UE et remet en question l'intérêt même des contrôles.

Ces problèmes sont étroitement liés au fait que les méthodes d'évaluation des risques varient d'un État membre à l'autre. L'essentiel est d'éviter toute situation où un État membre considère qu'une exportation présente trop de risques en matière de prolifération pour être autorisée, alors que d'autres États membres continuent à exporter des biens dans des conditions similaires, voire identiques.

À l'avenir, les États membres pourraient être soumis à une obligation d'échange d'informations sur les contrôles «fourre-tout» qu'ils instituent et les éléments qui motivent leurs décisions. En outre, la mise au point d'un contrôle «fourre-tout» au niveau de l'UE pourrait être envisagée. Au moyen d'un tel mécanisme et dans des situations spécifiques, un État membre ou un groupe d'États membres pourrait demander à la Commission d'imposer une obligation d'autorisation valable dans les 27 États membres pendant un certain temps. Par la suite, il pourrait être demandé aux autorités douanières de l'UE de prêter une attention particulière à certains types de transactions spécifiques. Cette approche commune permettrait de rendre la situation des exportateurs dans l'UE plus stable et donnerait en même temps un sérieux coup de pouce aux efforts en matière de sécurité, puisqu'elle représenterait un moyen efficace d'empêcher les proliférateurs potentiels de se procurer certains biens dans l'UE.

Il convient de réfléchir plus amplement à la manière d'éviter qu'un État membre délivre une autorisation alors qu'un autre la refuse à la suite de l'institution d'un contrôle «fourre-tout». À cet égard, il serait utile de songer à renforcer du rôle des autorités douanières, ou éventuellement de créer des listes temporaires de biens supplémentaires soumis à contrôle qui seraient fondées sur les décisions de refus adoptées peu de temps auparavant. Cette liste temporaire introduirait une obligation d'autorisation en vue de l'exportation de certains biens (ne figurant pas sur la liste de contrôle de l'UE) vers certaines destinations et contraindrait donc les États membres à évaluer ces transactions d'exportation en se référant à un ensemble de règles communes.

Questions:

- 46) Seriez-vous favorable à l'obligation, pour les États membres, d'échanger des informations sur les contrôles «fourre-tout» institués (obligations d'autorisation) en remplacement de l'approche actuelle fondée sur l'échange d'informations volontaire?

- | | |
|-----|---|
| 47) | Seriez-vous favorable à la création d'un mécanisme permettant d'appliquer un contrôle «fourre-tout» au niveau de l'UE? |
| 48) | Que vous inspire l'idée de créer des listes temporaires mentionnant les biens et destinations qui seraient soumis à contrôle au titre des dispositions «fourre-tout»? |

6.8. Vers un marché intérieur entièrement intégré pour les biens à double usage

Il est impossible de clore le débat sur le futur modèle de contrôle des exportations de l'UE sans évoquer la question des transferts intra-UE, qui représente un des rares domaines échappant encore au principe de libre circulation des marchandises dans l'UE. Alors que certaines mesures de facilitation ont pu être adoptées à l'égard des transferts intra-UE de matériel militaire, les raisons motivant le maintien du contrôle des transferts intra-UE de biens à double usage semblent quelque peu obscures. Le fait de soumettre les transferts intra-UE à des procédures d'autorisation essentiellement analogues à celles auxquelles sont soumises les exportations vers les pays tiers est difficile à justifier sur un marché intérieur. Ce problème est aggravé par l'absence de procédures claires et harmonisées régissant l'octroi des autorisations de transfert intra-UE. Depuis des années, les cadres juridiques adoptés successivement par l'UE en matière de contrôle des exportations prévoient que ces contrôles peuvent être levés si de nouvelles mesures sont prises en faveur de l'harmonisation du contrôle des exportations au niveau de l'UE. Malheureusement, il n'y a pas encore eu d'avancées en ce sens.

Le contrôle des transferts intra-UE inhibe le développement car les entreprises ont tendance à fuir les coopérations transfrontalières impliquant des procédures d'autorisation et d'archivage fastidieuses. Globalement, il existe plusieurs grands projets qui exigent actuellement de nombreuses autorisations et qui bénéficieraient considérablement d'une approche plus rationalisée du contrôle des transferts intra-UE.

Au sein même de la notion de nouveau modèle de contrôle des exportations de l'UE, tout doit être fait pour atteindre l'objectif consistant à supprimer le contrôle des transferts intra-UE de biens à double usage. Chaque fois que cela s'impose pour des raisons de sécurité, d'autres moyens de vérifier l'absence de détournement pourraient être envisagés, et notamment:

- un recours plus fréquent aux mécanismes de vérification après expédition;
- l'établissement de listes d'utilisateurs finals de l'UE pouvant recevoir les biens ou technologies spécifiques actuellement énumérés dans l'annexe IV.

À cet égard, il serait au moins envisageable, dans un premier temps, d'assouplir les obligations en matière de conservation des données et d'introduire des autorisations générales pour certains biens.

Questions:

- | | |
|-----|---|
| 49) | Seriez-vous favorable à la réduction progressive du contrôle des transferts intra-UE? |
| 50) | Seriez-vous favorable au remplacement des obligations d'autorisation des transferts intra-UE par un mécanisme de vérification après expédition? |
| 51) | Seriez-vous favorable au remplacement des obligations d'autorisation des transferts intra-UE par l'établissement d'une liste d'utilisateurs certifiés, telle que décrite plus haut? |

52) Avez-vous d'autres idées qui permettraient de réduire progressivement le contrôle des transferts intra-UE?

6.9. Vers une meilleure mise en œuvre du contrôle des exportations

Pour mettre en œuvre la législation relative au contrôle des exportations, les autorités douanières agissent à deux niveaux: là où les marchandises sont soumises à la procédure d'exportation et à la frontière de l'UE. Actuellement, elles le font sur la base des informations très restreintes dont elles disposent.

Si les mécanismes d'échange d'informations étaient améliorés comme décrit plus haut, les autorités chargées de faire appliquer la législation pourraient accéder à des informations centralisées concernant les autorisations valides, les exportateurs enregistrés et les entités suspectes, qu'elles pourraient mettre à profit pour repérer plus facilement les transactions à haut risque et concentrer leurs efforts sur ces dernières.

Il convient également de réfléchir à la manière de mieux tirer parti du statut d'opérateur économique agréé (OEA) dans le cadre du processus de contrôle des exportations.

Questions:

- 53) De quel type d'informations les autorités douanières auraient-elles besoin pour effectuer un contrôle adéquat des exportations aux frontières de l'UE?
- 54) Les autorités douanières jugeraient-elles utile d'accéder à des informations centralisées sur les autorisations délivrées dans l'UE et les listes d'exportateurs ayant obtenu des autorisations?
- 55) Comment le statut d'OEA pourrait-il être utilisé dans le cadre relatif au contrôle des exportations?

7. CONCLUSIONS

7.1. Prochaines étapes

La consultation menée dans le cadre du présent livre vert vise à lancer le processus d'examen du système de contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE, comme le prévoit l'article 25 du règlement (CE) n° 428/2009. Le calendrier approximatif des étapes à venir est le suivant:

- 31 octobre 2011 – fin de la consultation;
- janvier 2012 – rapport sur les résultats du livre vert;
- septembre 2012 – rapport officiel au Parlement européen et au Conseil au titre de l'article 25;
- 2013 – 2014 – propositions de modifications du règlement relatif aux biens à double usage.

7.2. Période de consultation

Toutes les parties intéressées sont invitées à donner leur avis en ce qui concerne les problèmes et les questions soulevés ci-dessus. Les contributions doivent être envoyées au plus tard le **31 octobre 2011**, sous forme électronique, à l'adresse suivante: TRADE-F1-DU-CONSULT-2011@ec.europa.eu.

7.3. Publication des contributions

La Commission prévoit de publier ou diffuser éventuellement les contributions détaillées qu'elle recevra en réponse à la consultation lancée dans le cadre du présent livre vert. Si vous souhaitez que votre contribution reste confidentielle, veuillez l'indiquer clairement dans votre réponse.