

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.12.2006
COM(2006) 828 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**RELATIVE À LA RÉVISION DU RÉGIME COMMUNAUTAIRE DE CONTRÔLES
DES EXPORTATIONS DE BIENS ET TECHNOLOGIES À DOUBLE USAGE**

{COM(2006) 829}
{SEC(2006) 1696}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

RELATIVE À LA RÉVISION DU RÉGIME COMMUNAUTAIRE DE CONTRÔLES DES EXPORTATIONS DE BIENS ET TECHNOLOGIES À DOUBLE USAGE

RÉSUMÉ

Contexte et objectif des propositions

Les contrôles des exportations de biens et technologies à double usage jouent un rôle clé dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM). Ils sont destinés à éviter que des produits ou technologies utilisés autrement dans des buts pacifiques (les biens dits à double usage) ne parviennent à des États pouvant les employer pour des programmes de prolifération ou à des organisations susceptibles de s'en servir à des fins terroristes ou militaires.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, la communauté internationale a identifié les contrôles des produits et technologies à double usage comme l'un des aspects clés de la lutte contre la prolifération et a intensifié les travaux visant à les renforcer. Le Conseil de sécurité des Nations unies a ainsi adopté en 2004 la résolution 1540, qui appelait à la généralisation des contrôles des exportations et à l'introduction de contrôles sur le transit et le courtage des biens à double usage. Le Plan d'action et la Stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM, adoptés respectivement en juin et décembre 2003 par le Conseil européen, appelaient à la mise en place d'un ensemble de mesures concrètes pour renforcer les contrôles, et notamment à l'institution de sanctions pénales en cas de violation des dispositions sur le contrôle des exportations. Ils demandaient également la révision du fonctionnement des contrôles appliqués par les États membres, qui a été réalisée en 2004 et 2005 et a permis d'identifier plusieurs domaines dans lesquels des améliorations pouvaient être apportées. Cette opération a été suivie de discussions serrées avec les États membres et d'une consultation de l'industrie de l'UE concernant d'éventuelles mesures visant à améliorer le régime communautaire de contrôles des exportations.

Les biens à double usage recouvrent un très large éventail de biens et technologies, comme les produits chimiques et biologiques, les technologies nucléaires, l'optique, les lasers et le matériel utilisés dans l'aéro-électronique ou certains logiciels. Ce sont des biens et technologies à forte valeur ajoutée, pour lesquels l'industrie de l'UE possède un avantage concurrentiel. La politique communautaire dans ce domaine doit trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection de la sécurité et la prévention de la prolifération des ADM et, d'autre part, le soutien à la compétitivité de l'industrie de l'UE ainsi qu'au maintien et à la création d'emplois de haute technologie dans l'UE.

S'appuyant sur les travaux préparatoires menés au cours des deux dernières années, la Commission présente une proposition de refonte du règlement du Conseil relatif aux contrôles des exportations de biens et technologies à double usage (règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil), ainsi qu'une série de propositions d'actions de nature non législative. Ces propositions ont un triple objectif:

- améliorer la sécurité en renforçant l'efficacité des contrôles des exportations, dans le cadre d'une Union élargie comptant 25, et bientôt 27, États membres;

- fournir un environnement réglementaire plus convivial aux entreprises afin d'encourager leur compétitivité internationale, en clarifiant le régime communautaire de contrôles des exportations, en réduisant les contraintes réglementaires dans la mise en œuvre des contrôles par les exportateurs de l'UE, en garantissant une application plus cohérente et homogène de la réglementation communautaire sur les contrôles des exportations dans l'ensemble de l'UE et en facilitant les échanges au sein du marché intérieur;
- favoriser une coordination accrue des contrôles des exportations au niveau international.

Résumé des propositions

Plusieurs propositions de modification du règlement double usage accroîtront l'efficacité des contrôles en vue d'assurer une *meilleure sécurité*, notamment:

- conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, certains contrôles seront appliqués aux biens en transit au sein de l'UE, et des contrôles seront introduits sur les activités de courtage lorsqu'elles concernent des biens ou technologies susceptibles d'être utilisés dans un programme ADM;
- les États membres prévoient des sanctions pénales en cas de violations graves des contrôles des exportations;
- améliorer les échanges d'informations entre les États membres et avec les différents services de leurs administrations;
- mettre en place des mécanismes de réexamen adéquats dans le cas où un État membre compte autoriser des exportations qu'un autre État membre considère comme contraires à ses intérêts essentiels de sécurité ou qui ont été précédemment refusées par un autre État membre;
- améliorer la coopération entre États membres en ce qui concerne l'application des contrôles nationaux sur les biens non listés.

D'autres propositions de modification du règlement double usage permettront d'*améliorer l'environnement réglementaire de l'industrie communautaire*, de faciliter son activité au sein de l'UE et de favoriser sa compétitivité internationale, notamment:

- le remplacement de l'autorisation préalable actuellement appliquée aux transferts intracommunautaires de certains biens par un système de prénotification, qui permettrait toujours aux États membres d'empêcher des transferts indésirables;
- la clarification de certaines dispositions du règlement, en particulier celles relatives aux transferts intangibles de technologie, qui sont aujourd'hui mises en œuvre de manière différente par les États membres;
- l'affirmation du principe selon lequel une sécurité juridique devrait être apportée aux exportateurs bona fide de l'UE qui ont effectué des exportations depuis l'UE conformément aux réglementations communautaires sur le contrôle des exportations, dans le cas où ces exportations sont jugées illégales par un pays tiers, et l'appel au traitement de telles situations via une coopération accrue avec les pays tiers;

- la promotion de l'utilisation des licences globales sur la base d'un recours plus grand aux contrôles internes appliqués par les entreprises, et l'usage accru des autorisations générales communautaires et nationales d'exportation;
- les dispositions relatives à la fixation par les États membres de délais indicatifs pour le traitement des demandes d'autorisation des exportations.

Il est également proposé d'accroître la cohérence dans l'application du règlement par les États membres grâce à l'adoption de lignes directrices ou de meilleures pratiques pour sa mise en œuvre.

Enfin, un certain nombre de propositions visent à ***promouvoir une plus grande coordination des contrôles des exportations au niveau international***, notamment par une coordination accrue des positions de l'UE dans les régimes internationaux de contrôle des exportations, une contribution renforcée de l'industrie de l'UE à l'identification des biens devant être soumis à contrôle et la participation de tous les États membres de l'UE aux régimes. La Commission a également mis en place un programme d'assistance technique afin d'aider les pays tiers à instituer des régimes appropriés de contrôle des exportations. La proposition de règlement inclut une clause prévoyant la négociation d'accords avec les pays tiers sur la reconnaissance mutuelle des contrôles des exportations et une disposition concernant la possibilité d'adopter des procédures de contrôle ad hoc des exportations pour les programmes de recherche de l'UE et d'autres projets impliquant des pays tiers.

Enfin, la Commission propose la création d'un comité réglementaire, en particulier pour l'introduction de modifications aux annexes du règlement, qui contiennent les listes des biens soumis à contrôle et d'autres dispositions techniques. Cette procédure, suivant laquelle la Commission adopterait ces modifications après avis favorable d'un comité composé d'États membres, permettrait une actualisation plus rapide de la liste des biens soumis à contrôle, qui nécessite actuellement une décision du Conseil sur la base d'une proposition de la Commission.

Étapes suivantes

Bien qu'ils s'intègrent dans la politique commerciale commune de la Communauté européenne, les contrôles des exportations de biens et technologies à double usage jouent un rôle dans la politique de sécurité de l'UE et sont liés à des politiques sensibles telles que la lutte contre la prolifération des ADM. Dans ce domaine, la Commission prévoit de poursuivre sa collaboration rapprochée avec les États membres afin que le système communautaire de contrôles des exportations contribue à la sécurité européenne et mondiale conformément aux attentes de nos citoyens et fournisse un environnement réglementaire qui soit favorable au développement des activités de recherche et d'application industrielle dont les entreprises européennes ont besoin pour prospérer.

La Commission souhaite un examen rapide des propositions afin que le Conseil puisse adopter sans tarder la proposition de refonte du règlement double usage et demande que des mesures soient prises dans les autres domaines non couverts par des propositions réglementaires.

PROJET DE COMMUNICATION DE LA COMMISSION RELATIVE À LA RÉVISION DU RÉGIME COMMUNAUTAIRE DE CONTRÔLES DES EXPORTATIONS DE BIENS ET TECHNOLOGIES À DOUBLE USAGE

I. Introduction – Objectif de la communication

Les contrôles des exportations de biens et technologies à double usage jouent un rôle clé dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM). Ils sont destinés à éviter que des biens ou technologies ne parviennent à des États pouvant les employer pour des programmes de prolifération ou à des organisations susceptibles de s'en servir à des fins terroristes ou militaires. Bien qu'ils aient un objectif de sécurité, ces contrôles s'effectuent par l'intermédiaire de mesures de politique commerciale faisant peser sur l'activité des fabricants et exportateurs de l'UE des contraintes qu'il conviendrait de limiter au strict minimum pour favoriser leur compétitivité internationale.

La présente communication a pour objectif principal de proposer des mesures visant à renforcer l'efficacité des contrôles des exportations de biens à double usage dans l'Union européenne élargie, conformément au Plan d'action contre la prolifération des ADM adopté par le Conseil européen en juin 2003 et à la Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée par le Conseil européen en décembre 2003. Elle cherche également à introduire une plus grande clarté et à réduire les charges réglementaires dans la mise en œuvre des contrôles par les exportateurs de l'UE, et prend en considération la nécessité d'adapter le cadre juridique afin de le rendre conforme à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies.

II. Contexte

La prolifération des armes de destruction massive et leur utilisation éventuelle par des États sans scrupule ou des groupes terroristes représentent un problème de sécurité majeur au niveau international. Selon la Stratégie européenne de sécurité, la prolifération de ces armes et de leurs vecteurs constitue potentiellement la menace la plus importante pour la sécurité de l'Europe. Elle précise explicitement que les mécanismes de contrôle des exportations ont eu un effet positif en freinant la dissémination des ADM. La politique commerciale commune est l'un des moyens utilisés par les Communautés européennes pour contribuer à la lutte contre la prolifération. À la suite de deux arrêts rendus en 1995 par la Cour de justice des Communautés européennes, et dont il ressort que le contrôle des exportations de biens à double usage relève de la politique commerciale commune (précisions en annexe II du présent document), le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1334/2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage.

Le règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil met en place un régime communautaire de contrôles des exportations de ces biens et technologies à double usage, qui soumet à autorisation leur exportation. La liste des biens soumis à contrôle figure à l'annexe I du règlement et se base sur les listes établies par les régimes internationaux de contrôle des exportations qui couvrent les biens biologiques et chimiques (le Groupe Australie), les biens nucléaires (le Groupe des fournisseurs nucléaires), les composants de missiles (le Régime de contrôle de la technologie des missiles) et les composants d'armes conventionnelles (l'Arrangement de Wassenaar). Des précisions sur les régimes internationaux de contrôle des exportations sont disponibles à l'annexe III.

Bien que le règlement (CE) n° 1334/2000 soit directement applicable dans l'ensemble de

l'UE, sa mise en œuvre repose sur les administrations nationales des États membres, qui disposent d'une marge d'action assez grande, notamment en ce qui concerne la possibilité d'introduire des contrôles nationaux supplémentaires.

Tous les États membres de l'UE-25 adhèrent au Groupe Australie (AG) et au Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) mais Chypre n'est pas encore membre de l'Arrangement de Wassenaar et sept États membres (Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Slovaquie et la Slovaquie), de même que la Roumanie (sur le point d'adhérer à l'Union), n'ont pas encore rejoint le Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR). La Commission européenne est membre du Groupe Australie et elle siège en tant qu'observatrice au NSG mais elle n'a aucun statut dans le MTCR et l'Arrangement de Wassenaar bien que, depuis l'adoption du Plan d'action de Thessalonique, elle puisse participer aux réunions avec le Secrétariat du Conseil, dans le cadre de la délégation de la Présidence de l'UE.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les mandats initiaux de ces régimes, qui étaient d'empêcher les États d'acquérir des biens à double usage pour la production d'ADM ou d'armes conventionnelles, ont été adaptés afin d'empêcher également l'acquisition par des acteurs non étatiques de biens à double usage susceptibles d'être utilisés pour des attaques terroristes (avec des moyens de destruction massive ou conventionnels).

Autre évolution du contexte international, du fait de l'intensification des échanges internationaux et de l'émergence de nouveaux acteurs économiques, ces régimes internationaux de contrôle des exportations ne représentent plus l'ensemble des principaux fournisseurs de technologies à double usage pour la production d'armes ou d'ADM.

Cette faille devrait être partiellement comblée à moyen terme par la mise en œuvre de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui multilatéralise ces contrôles. D'autres préoccupations concernent les solutions à adopter pour que les décisions prises par les régimes internationaux de contrôle des exportations soient en phase avec les tendances de l'innovation, que les contrôles ne touchent pas des biens largement disponibles en dehors des régimes internationaux et que les règles soient harmonisées au maximum parmi les membres de ces régimes.

La menace d'une utilisation terroriste des ADM a conduit au Plan d'action de Thessalonique, qui appelait, en particulier, au renforcement du contrôle communautaire des exportations, à un échange accru des informations sensibles, à une meilleure concertation avec les exportateurs, à une visibilité plus grande de l'UE dans les régimes internationaux de contrôle des exportations et au lancement d'évaluations par les pairs de l'application du règlement dans les États membres. Ces évaluations par les pairs ont été coordonnées par une task force présidée par la Commission, qui a présenté ses conclusions au Conseil en novembre 2004. Le Conseil «Affaires générales» a depuis régulièrement passé en revue les progrès dans la mise en œuvre des évaluations par les pairs (la dernière fois dans une déclaration en décembre 2005). De plus, les 17 et 18 juin 2004, le Conseil européen a adopté une déclaration sur les sanctions pénales, rappelant l'engagement pris par les États membres, dans la Stratégie européenne contre la prolifération des ADM, d'adopter des politiques communes prévoyant des sanctions pénales pour l'exportation, le courtage et le trafic illicites de matériaux liés aux ADM.

Outre l'aspect sécurité, la production et l'exportation de biens et technologies à double usage ont une importance économique dans la mesure où les produits et technologies en question se caractérisent par une grande diversité et un contenu technologique à forte valeur ajoutée, et où l'UE dispose d'un avantage concurrentiel en tant que puissance exportatrice majeure dans ce

domaine. Et même s'il n'existe pas, compte tenu de la nature des biens à double usage, de statistiques précises, les exportations de biens en lignes tarifaires incluant des biens à double usage ont représenté environ 128 milliards d'euros sur les exportations de l'UE en 2004 et 142 milliards en 2005, soit 13 % des exportations totales de marchandises de l'UE¹. Toujours d'après les estimations, plus de 5 000 entreprises dans l'UE exportent des biens soumis à contrôle.

III. Principales questions relatives aux contrôles des exportations

Les principales améliorations à apporter au niveau de l'UE et des États membres, telles qu'elles ont été identifiées par la task force «Évaluations par les pairs» et soulignées par le Conseil dans sa déclaration du 13 décembre 2004, sont les suivantes:

- veiller à rendre transparente la législation de mise en œuvre du système de l'UE et à la faire connaître;
- atténuer les divergences de pratiques significatives entre États membres;
- étudier la possibilité d'ajouter des contrôles relatifs aux transits et aux transbordements des biens à double usage;
- fournir une assistance pour aider à reconnaître les biens à double usage soumis aux contrôles;
- améliorer les échanges d'informations sur les refus, et envisager de créer une base de données pour l'échange d'informations classées sensibles;
- se mettre d'accord sur les meilleures pratiques de mise en œuvre des contrôles;
- améliorer la transparence en vue de faciliter l'harmonisation de la mise en œuvre des contrôles concernant les biens non répertoriés (clause «attrape-tout»/contrôle de l'utilisation finale) au niveau de l'UE;
- renforcer la concertation avec les exportateurs;
- s'entendre sur les meilleures pratiques de contrôle des transferts de technologie immatériels.

La résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies a introduit certaines nouvelles obligations, y compris l'adoption de dispositions adéquates visant à empêcher le trafic, le transit, le transbordement, le courtage et la réexportation illicites de biens à double usage. Elle a également établi le principe d'imposition de sanctions, pénales ou administratives, pour les violations des réglementations sur le contrôle des exportations. S'agissant du courtage, la Commission l'envisage comme la fourniture de services d'intermédiation où l'acteur concerné a connaissance de l'utilisation finale du bien en tant qu'arme de destruction massive mais effectue néanmoins la transaction.

La pratique a également montré que l'application extraterritoriale des contrôles des exportations par des tiers place les importateurs et les exportateurs de l'UE dans des situations

¹ Ces exportations concernent toutes les lignes tarifaires couvrant des biens à double usage et de ce fait incluent aussi des biens qui ne sont pas à strictement parler à double usage.

délicates. Afin d'éviter des sanctions administratives ou même pénales pour des opérations qui ont lieu dans l'UE, ceux-ci sont parfois obligés d'appliquer les restrictions imposées par des pays tiers sur les réexportations de biens non originaires de l'UE au sein de l'UE ou sur les exportations vers des pays tiers de biens non soumis à restriction et produits dans l'UE s'ils contiennent des composants non originaires de l'UE. Les ressortissants de l'UE risquent également de faire l'objet d'une demande d'extradition vers un pays tiers dans des cas où leurs exportations sont conformes aux règles de l'UE mais jugées illégales par un pays tiers. Il convient de rappeler que le règlement double usage fournit un cadre juridique complet pour l'exportation des biens, technologies et services à double usage, et qu'il importe de garantir, par rapport aux législations différentes de pays tiers qui pourraient considérer ces exportations comme des infractions, une sécurité juridique aux exportateurs de biens, technologies ou services à double usage relevant du règlement qui agissent en conformité avec ses dispositions et celles adoptées pour sa mise en œuvre. La meilleure façon de résoudre ces problèmes est de renforcer la coopération entre l'UE et les pays tiers concernés afin de favoriser la convergence des contrôles: c'est pourquoi la Commission a proposé d'introduire dans le règlement relatif aux contrôles des exportations une disposition visant à encourager cette coopération avec les pays tiers.

L'expérience acquise lors de projets financés par la Communauté et faisant intervenir des pays tiers, à l'exemple de Galileo, révèle qu'il serait opportun de mettre en place des procédures ad hoc pour établir des règles détaillées concernant la fourniture de technologies communautaires à double usage à des pays tiers dans le cadre de ces projets.

Enfin, les contacts réguliers avec l'industrie et le recueil des points de vue des exportateurs dans le cadre de l'étude d'évaluation d'impact (voir section suivante) ont montré que parmi les principales préoccupations de l'industrie figurent notamment:

- la nécessité d'une transparence et d'une prévisibilité accrues des règles;
- l'accélération des décisions prises par les administrations nationales concernant les demandes d'autorisation des exportations, y compris pour les biens non listés;
- l'application uniforme du règlement sur les biens à double usage dans l'ensemble de l'UE afin d'éviter des distorsions de concurrence, y compris en ce qui concerne l'interprétation des biens soumis à contrôle et l'application des contrôles nationaux sur les biens non listés;
- la simplification du régime en limitant la complexité des listes des biens contrôlés, notamment en prévoyant des vérifications régulières de la pertinence des listes en fonction de la disponibilité des biens à l'étranger et de l'innovation, en ciblant les contrevenants plutôt que les biens soumis à contrôle et en créant plus d'instruments de facilitation des échanges pour les exportateurs fiables;
- la réduction des multiples couches de réglementation (dans les régimes, au niveau de l'UE et au niveau national, sans compter la nécessité de respecter les contrôles sur les réexportations appliqués par des pays tiers);
- l'introduction de la gestion électronique des licences;
- les problèmes causés par l'application extraterritoriale des contrôles par certains pays tiers;

- le remplacement de l'autorisation préalable des transferts intracommunautaires actuellement appliquée aux produits les plus sensibles par un système de prénotification.

IV. Recommandations et propositions en vue de la révision du régime communautaire de contrôles des exportations et de sa contribution aux efforts internationaux contre la prolifération des armes de destruction massive

Avant de présenter la proposition spécifique au Conseil, la Commission a pris en considération, outre les points de vue des États membres et de l'industrie, le principe de proportionnalité afin de garantir que les modifications législatives apportent une valeur ajoutée sur le plan de la sécurité, sans gêner indûment les entreprises communautaires dans la conduite de leurs activités à l'étranger.

La plupart des autres modifications législatives introduites, outre le transit, le transbordement et le courtage, sont justifiées par la détection, confirmée par les évaluations par les pairs et l'étude d'évaluation d'impact, de divergences dans les pratiques nationales de mise en œuvre de certaines dispositions du règlement. Ces dispositions pourraient être renforcées de façon à améliorer l'efficacité du système communautaire de contrôles des exportations à double usage. Les domaines ne nécessitant pas de modifications législatives mais plutôt des mesures administratives ou l'adoption de meilleures pratiques ont été identifiés de la même manière.

Les objectifs clés des recommandations de la Commission sont les suivants:

- accroître la clarté, la transparence, et le cas échéant, la simplicité du système communautaire de contrôles des exportations à double usage;
- garantir l'application cohérente du règlement au sein de l'UE grâce à une efficacité accrue des contrôles et à l'élimination des distorsions de concurrence entre les exportateurs des différents États membres;
- limiter les charges réglementaires pesant sur les exportateurs de l'UE, en prenant en considération la nécessité d'éviter qu'ils ne se retrouvent dans une situation concurrentielle défavorable par rapport aux exportateurs de pays tiers;
- réduire les entraves au commerce au sein du marché intérieur de l'UE.

À la suite des discussions menées avec les États membres, les recommandations de la Commission dans la présente communication ont été divisées en cinq points:

- a) ***Propositions de refonte du règlement (CE) n° 1334/2000.*** Elles font l'objet d'une proposition séparée de la Commission contenant des précisions complètes sur les résultats de l'étude d'évaluation d'impact. Les domaines couverts sont, entre autres: l'extension des contrôles de manière à couvrir le transit, le transbordement², le courtage et les réexportations; la clarification du contenu des contrôles des transferts intangibles de technologie; l'établissement d'une procédure de «comitologie» pour l'adoption des listes des biens soumis à contrôle; l'amélioration des échanges d'information sur les contrôles nationaux concernant des biens non listés conformément à des normes de sécurité appropriées; l'amélioration des échanges

² Le transbordement est en partie couvert par la définition du transit.

d'information sur les refus avec la possibilité d'introduire un système électronique fiable entre la Commission, les États membres et le Conseil; la coopération internationale avec les pays tiers, avec la possibilité d'adopter des règles de contrôle ad hoc des exportations dans le cas de projets spécifiques financés par la Communauté et impliquant un accès potentiel aux technologies communautaires à double usage par des pays tiers; l'insertion, à l'article 21 refondu, d'une référence à des sanctions pénales au moins pour les violations graves des dispositions du règlement et des réglementations adoptées par les États membres pour sa mise en œuvre, afin de répondre à l'appel lancé dans la déclaration du Conseil européen sur les sanctions pénales de juin 2004, et à l'appel de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies concernant l'introduction de sanctions civiles ou pénales appropriées en cas de violation des réglementations sur le contrôle des exportations; le remplacement des contrôles intracommunautaires restants par un système basé sur une notification préalable des expéditions; des dispositions relatives à la fixation par les autorités nationales de délais indicatifs pour la gestion des demandes d'autorisation d'exportation et de délais pour le traitement des demandes d'information auprès des autorités compétentes en ce qui concerne l'application des contrôles nationaux sur des biens et technologies non listés.

- b) Indication des domaines où des *lignes directrices et de meilleures pratiques* pourraient être élaborées. Les lignes directrices et les meilleures pratiques sont des modalités de mise en œuvre de certaines dispositions du règlement, qui pourraient être arrêtées au niveau du groupe de travail «Double usage» du Conseil et élaborées par les experts du «Groupe de coordination». Elles ne seraient pas juridiquement contraignantes mais elles fourniraient des normes pour l'application des contrôles des exportations et, le cas échéant, seraient mises à disposition du public, à l'exemple des meilleures pratiques pour l'industrie adoptées en décembre 2005. Dans certains cas, ces lignes directrices pourraient résulter d'une adaptation des lignes directrices des régimes internationaux de façon à prendre en considération les spécificités de l'UE, en particulier l'existence d'un marché unique et de frontières communes. Les domaines susceptibles de faire l'objet de meilleures pratiques et de lignes directrices sont les suivants: le contrôle des transferts intangibles de technologie, y compris la fourniture d'assistance technique et la définition des exemptions liées au domaine public et à la recherche scientifique fondamentale; les autorisations globales d'exportation; les pratiques de mise en œuvre, comme l'analyse commune des risques; les programmes de conformité interne; les pièces justificatives permettant d'évaluer les demandes d'exportation et la coordination des contrôles nationaux sur les biens non listés.
- c) Indication des domaines où une *action administrative* pourrait suffire: la transparence; l'amélioration des sites web nationaux et communautaires grâce à un guichet unique commun; l'utilisation accrue de la réserve d'experts afin de garantir une interprétation cohérente et uniforme de l'annexe I dans l'UE; l'élaboration d'outils pour l'identification des biens à double usage; la formation de responsables chargés des autorisations et de fonctionnaires des douanes.
- d) Domaines qui feront l'objet de *prochaines propositions de la Commission*, en particulier, la création de nouvelles autorisations générales communautaires d'exportation afin de faciliter le commerce des biens non sensibles vers des destinations non sensibles, aujourd'hui majoritairement couverts par les autorisations générales nationales d'exportation (voir annexe V pour plus de précisions).

- e) Enfin, il reste à résoudre plusieurs questions, qui dépassent le simple fonctionnement du régime communautaire de contrôles des exportations et qui ont été soulignées par le Conseil (notamment dans le Plan d'action de Thessalonique) et confirmées par les évaluations par les pairs:

i) Limitations des régimes internationaux de contrôle des exportations

Les régimes de contrôle des exportations ne peuvent fournir un système totalement fiable de contrôles du fait, notamment, du nombre limité de leurs membres et de l'absence de caractère juridiquement contraignant de leurs règles, qui laisse une grande marge de manœuvre au niveau de l'application nationale. En général, les régimes n'imposent pas de restrictions aux exportations vers des pays n'ayant pas ratifié les traités adéquats de non-prolifération. C'est une lacune des régimes à laquelle il conviendrait de remédier dans l'idéal pour garantir que les exportations sensibles se font uniquement vers des pays qui sont sûrs et qui ne vont pas utiliser les biens ou technologies dans une quelconque activité de prolifération.

En outre, compte tenu du rythme soutenu de l'innovation et de l'expansion du secteur double usage, laquelle s'explique également par un changement dans les stratégies de défense et par un recours croissant aux nouvelles technologies, les régimes doivent relever des défis importants dans leurs activités de sélection des biens devant être soumis aux contrôles. Une interaction accrue avec l'industrie serait nécessaire.

Dans le cas précis de l'Arrangement de Wassenaar, une des limitations tient au fait qu'il n'existe aucune règle imposant une consultation préalable dans le cas où un pays membre prévoirait d'accorder une autorisation d'exportation pour une transaction essentiellement similaire à celle refusée par un autre membre du régime.

L'UE pourrait orienter ses efforts de manière à encourager le durcissement des régimes à cet égard.

ii) Adhésion de tous les États membres de l'UE aux régimes internationaux de contrôle des exportations

Au moment du dernier élargissement, seuls trois des dix nouveaux États membres de l'UE adhéraient à l'ensemble des régimes internationaux de contrôle des exportations. Le problème soulevé est considérable dans la mesure où les pays n'appartenant pas à ces régimes doivent, en vertu du règlement sur les biens à double usage, appliquer les contrôles sans participer aux discussions concernant les biens à contrôler ou l'application des contrôles des exportations au sein des régimes. Ils n'ont pas non plus accès à des informations sensibles cruciales, comme les refus d'octroi d'autorisation d'exportation émis par des pays non membres de l'UE ou la liste des utilisateurs finaux sensibles, qui sont essentielles pour la mise en œuvre de contrôles efficaces aux niveaux national et communautaire.

En septembre 2003, les services de la Commission ont proposé aux États membres une stratégie visant, conformément au Plan d'action de Thessalonique, à encourager l'adhésion de tous les nouveaux États membres à l'ensemble des régimes internationaux de contrôle des exportations. Cette stratégie a été approuvée par le comité politique et de sécurité du Conseil et s'est concrétisée par l'admission, en mai 2004, de tous les nouveaux États membres de l'UE dans le Groupe Australie et

dans le Groupe des fournisseurs nucléaires. Toutefois, les résultats n'ont pas été aussi positifs en ce qui concerne le MTCR - auquel sept des nouveaux États membres de l'UE et la Roumanie n'ont pas encore adhéré - et l'Arrangement de Wassenaar dont Chypre n'est toujours pas membre. Il faut donc continuer à encourager activement l'adhésion, tout en tenant compte de la nécessité pour les régimes de s'ouvrir à d'autres grands fournisseurs de technologies à double usage et en conservant des systèmes de décision efficaces. Dans le même temps, il convient de trouver aussi une solution pratique à court terme (peut-être un statut d'observateur) qui permette aux nouveaux États membres de l'UE d'avoir accès à toutes les informations sensibles pertinentes, en particulier les refus d'autorisation et les données techniques sur les biens à contrôler.

iii) Participation communautaire aux régimes et coordination des positions de l'UE

Le Plan d'action de Thessalonique et la Stratégie communautaire contre la prolifération des ADM appellent à faire de l'UE un acteur majeur des régimes internationaux de contrôle des exportations, en particulier grâce à la coordination de ses positions dans les régimes et à une participation accrue de la Commission. En 2003, les services de la Commission ont, à cette fin, proposé au Conseil une politique qui n'a été que partiellement mise en œuvre. Les difficultés rencontrées par la Commission pour améliorer la coordination de l'UE s'expliquent notamment par son absence de statut approprié dans les régimes, en particulier au sein du MTCR et de l'Arrangement de Wassenaar, qui l'empêche ainsi de jouer un rôle efficace dans les domaines couverts par le règlement double usage.

La Commission recommande donc que son statut dans les régimes internationaux soit examiné avec les États membres, pour permettre dans un premier temps l'accès aux systèmes électroniques de gestion des documents du MTCR et de l'Arrangement de Wassenaar.

La Commission soutient que la coordination et la participation de l'UE sont, comme le souligne la Stratégie communautaire contre la prolifération des ADM, une priorité politique pour l'UE si elle veut préparer de façon fructueuse les sessions et faciliter la négociation des propositions avec les pays tiers membres des régimes. Cette coordination s'est révélée utile à la défense des intérêts de l'UE, notamment dans le Groupe Australie lors de l'adoption de ses lignes directrices ou au sein du MTCR et de l'Arrangement de Wassenaar sur des questions comme le contrôle des exportations liées à des technologies susceptibles d'être utilisées pour le projet Galileo. Il convient d'organiser plus fréquemment des réunions ad hoc des délégués de l'UE participant aux régimes internationaux de contrôle des exportations et aux groupes du Conseil concernés. Il faut maintenir et encourager la coordination entre les différents groupes compétents du Conseil (CONOP, CODUN, COTER, Questions atomiques, COARM et groupe de travail sur les biens à double usage; cf. glossaire des termes en annexe I) afin de garantir cohérence et efficacité dans la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM.

Ces améliorations permettraient également à la Commission de favoriser un dialogue continu entre les États membres de l'UE et l'industrie communautaire, avant l'examen des listes de contrôle des régimes, et aux fournisseurs de l'UE de

contribuer aux propositions visant à adapter les décisions des régimes à la capacité d'approvisionnement et d'innovation de l'UE dans les secteurs double usage.

iv) Assistance technique aux pays tiers et coopération internationale

La Commission est tout à fait consciente que les efforts déployés par la communauté internationale pour consolider et multilatéraliser les contrôles nationaux des exportations ont pour but de colmater les brèches créées par les sources accrues d'approvisionnement en biens à double usage que constituent les pays ayant des politiques et pratiques de contrôle des exportations qui laissent plus qu'à désirer. La Stratégie communautaire contre la prolifération des ADM contient un engagement clair en faveur du renforcement des politiques et pratiques de contrôle des exportations à l'intérieur et au-delà des frontières de l'UE, en coordination avec les partenaires internationaux. Elle met en lumière la nécessité d'établir un programme d'assistance aux États ayant besoin de connaissances techniques dans le domaine du contrôle des exportations.

En novembre 2003, le Conseil «Affaires générales et relations extérieures» a adopté un texte visant à intégrer les politiques de non-prolifération dans le cadre plus large des relations de l'UE avec les pays tiers, entre autres par l'introduction d'une clause de non-prolifération dans les accords signés avec ceux-ci. L'UE a désormais pour objectif d'inclure des dispositions de non-prolifération dans tous les nouveaux accords avec des pays tiers, comme cela a été fait avec les pays de l'ACP dans l'accord de Cotonou révisé (ces pays ont convenu de coopérer avec l'UE dans la lutte contre la prolifération des ADM grâce à un système efficace de contrôles nationaux des exportations). Une disposition centrale de la clause énonce que les partenaires de l'UE doivent mettre en place un système efficace de contrôles nationaux à l'exportation pour les biens liés aux ADM. Par conséquent, l'UE est désormais tenue de fournir une plus grande assistance au contrôle des exportations.

La Commission cherche à approfondir son action en matière d'assistance technique au contrôle des exportations. C'est pourquoi elle a lancé, en collaboration étroite avec le Secrétariat du Conseil (en particulier avec le Bureau du Représentant spécial du Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité) et avec les États membres, plusieurs activités d'assistance technique à des pays tels que la Croatie, la Serbie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Russie, la Chine, l'Ukraine et les Émirats arabes unis. Ces travaux étayeront un programme d'assistance continue au contrôle des exportations, qui devrait être financé par le nouvel instrument de stabilité pour la période 2007-2013.

La Commission s'est engagée à développer son interaction avec d'autres pays tiers, partenaires commerciaux importants et organisations internationales sur la base de l'expérience acquise en particulier dans le cadre de sa coopération avec l'IAEA (Agence internationale de l'énergie atomique). À cette fin, elle entend favoriser plus spécifiquement l'adoption de mesures de contrôle des exportations liées à des projets précis afin de faciliter la participation de pays tiers aux projets industriels et de recherche financés par l'UE, en s'appuyant notamment sur l'expérience réussie du projet Galileo.

V. Évaluation d'impact des propositions

Une collecte des avis des exportateurs sur la mise en œuvre du règlement et une étude d'évaluation d'impact ont été lancées en septembre 2005 afin d'analyser les conséquences des différentes options envisagées pour la révision des contrôles des exportations. L'étude d'évaluation d'impact, qui appelait toutes les parties intéressées à exprimer leur point de vue, s'adressait aux États membres, aux exportateurs, aux transporteurs ainsi qu'aux opérateurs commerciaux. Les résultats ont été rendus publics en février 2006³ et examinés ensuite avec les États membres et les exportateurs.

Si la plupart des recommandations et des observations formulées par les associations d'industries concernées ont été prises en considération, la présente communication ne reprend pas certaines suggestions qui seraient politiquement irréalisables (par exemple, une simplification radicale des listes des biens contrôlés ou des contrôles nationaux).

Différentes options ont été testées et, se fondant sur les conclusions de l'étude et les observations des États membres et des exportateurs, la Commission n'a retenu que les meilleures en termes de rapport coût/efficacité. Toutes les modifications du régime réglementaire proposées ont été évaluées par rapport à la nécessité de limiter au strict minimum les contraintes pesant sur les fabricants et les exportateurs ainsi que sur les administrations des États membres. Une présentation plus détaillée de l'évaluation d'impact figure dans l'exposé des motifs de la proposition de modification et de refonte du règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil présentée par la Commission et dans une note annexée à ladite proposition.

La proposition de la Commission relative aux *contrôles du transit et du transbordement* permettra aux autorités nationales compétentes des États membres de prendre possession d'un bien à double usage en transit (suivant la définition de la proposition de refonte du règlement) vers un pays tiers, uniquement si les renseignements recueillis par les États membres indiquent l'intention d'utiliser le bien pour la prolifération d'armes de destruction massive, en violation des traités et accords internationaux de non-prolifération. Ces cas ne devraient pas être nombreux. La possibilité d'appliquer les contrôles à chaque transbordement au sein de l'UE a été écartée car cette solution n'est pas envisageable au plan pratique.

S'agissant de la *fourniture de services d'intermédiation* pour les biens à double usage (ou *courtage*), l'étude d'évaluation d'impact a mis en lumière les difficultés pratiques liées à la mise en œuvre d'un contrôle (d'une autorisation) systématique des activités intermédiaires menées par des personnes physiques ou morales de l'UE ainsi que l'impossibilité d'appliquer ce type de contrôle aux citoyens de l'UE fournissant leurs services intermédiaires à l'étranger. La Commission a donc proposé de limiter les contrôles aux activités menées à partir de l'UE et aux cas où l'intermédiaire en question est conscient du fait que les biens en question sont susceptibles d'être utilisés à des fins de prolifération.

L'étude d'évaluation d'impact a montré l'avantage de mesures garantissant une *transparence accrue* dans la législation de l'UE et des États membres.

³ Document disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/pr230206_en.htm

En outre, l'étude a fourni des arguments supplémentaires en faveur d'une définition plus précise et d'une clarification au niveau de l'UE des conditions d'utilisation des *autorisations générales communautaires d'exportation* et des *autorisations générales nationales*.

L'étude d'évaluation d'impact a également montré la nécessité de *créer des autorisations générales communautaires d'exportation complémentaires* de façon à aligner les pratiques de l'UE sur celles des autres principaux fournisseurs et membres des régimes internationaux de contrôle des exportations. Les exportateurs ont soumis des propositions que la Commission a l'intention de reprendre, probablement en 2007, lorsqu'elle formulera des propositions de modification de l'annexe I du règlement (détails fournis en annexe V du présent document). Un arbitrage devra éventuellement être fait entre la création de nouvelles autorisations communautaires d'exportation vers certains pays et le durcissement des contrôles des exportations à destination des pays non membres des régimes.

L'adoption de meilleures pratiques pour l'octroi des *autorisations globales d'exportation* devrait répandre davantage l'utilisation de ces autorisations, de façon à éviter des distorsions de concurrence entre les exportateurs de l'UE.

L'étude d'évaluation d'impact a également mis en lumière la valeur ajoutée en termes de sécurité et d'échanges d'une *harmonisation dans la mise en œuvre des contrôles nationaux de biens non listés*. La Commission européenne a attiré l'attention des États membres sur le fait qu'une part grandissante des refus d'autorisation couvrent des biens non listés qui, par définition, peuvent être librement exportés dans les autres États membres, sauf si ces derniers appliquent un contrôle de l'utilisation finale similaire. L'étude proposait que les douanes nationales puissent arrêter tout bien à double usage non listé soumis à un contrôle national de l'utilisation finale. Elle révélait également que sans une harmonisation renforcée de la notification des contrôles à l'industrie et une sensibilisation accrue, il existe un risque que les refus portant sur des biens non listés soient contournés au moyen d'exportations par l'intermédiaire d'un autre État membre.

L'introduction d'une *procédure de «comitologie»* devrait accélérer l'adoption des mises à jour des annexes du règlement (CE) n° 1334/2000. Une participation active de la Commission aux régimes internationaux de contrôle des exportations sera aussi nécessaire.

Les propositions portant sur l'ouverture de *négociations avec les pays tiers* afin que le marché intérieur ne soit pas affecté par les dispositions des pays tiers relatives aux règles de réexportation appliquées au sein de l'UE profiteraient à l'industrie de l'UE ainsi qu'aux exportateurs des pays tiers. Les propositions visant à introduire, par dérogation aux dispositions actuellement établies par le règlement, le cas échéant et selon l'exemple du projet Galileo, une prise de décision commune au niveau de l'UE et un régime éventuel de contrôle des exportations lié à des projets spécifiques pour les exportations de technologies à double usage nouvelles ou classées sensibles mises au point dans l'UE seraient bénéfiques pour les projets industriels et de recherche cofinancés par la Commission européenne et les États membres et ouverts aux pays tiers.

La plupart des actions envisagées, outre celles décrites précédemment, permettront d'améliorer la coordination et la mise en œuvre des activités de contrôle des exportations au sein de l'UE et également de développer la transparence. Elles favoriseront la mise en place de conditions équitables indispensables à l'industrie de l'UE pour maintenir sa compétitivité. La majorité des actions proposées nécessiteront une utilisation plus judicieuse et, dans certains cas, différente, des ressources disponibles dans les États membres.

Une coopération renforcée entre États membres pourrait exiger certaines ressources dans les États membres disposant des capacités les plus avancées mais elle renforcera l'efficacité globale du régime communautaire. Certains États membres devront peut-être perfectionner leurs activités de contrôle des exportations et les ressources qui y sont consacrées afin de garantir un niveau d'efficacité élevé et également de satisfaire les exportateurs qui souhaitent des systèmes plus rapides et plus efficaces, notamment dans les domaines suivants: traitement plus prompt des demandes d'autorisation d'exportation si possible dans les délais donnés, gestion fondée sur le risque, sensibilisation de l'industrie, développement des contrôles basés sur la conformité interne ou meilleure prise en charge des requêtes de l'industrie.

VI. Conclusions et étapes suivantes

La priorité devrait être donnée à l'adoption rapide par le Conseil des modifications nécessaires du règlement figurant dans la proposition de refonte du texte.

Toutefois, l'amélioration des contrôles des exportations ne nécessitant pas dans tous les cas une action réglementaire, la Commission demande également au Conseil de prendre note de tous les domaines d'action proposés et de soutenir les mesures concrètes qui devront être prises dans un délai indicatif donné et préalablement approuvé. La Commission suggère fin 2008 comme date butoir pour la mise en place de toutes les mesures et début 2007 pour l'accès par la Commission aux systèmes WAIS et EPOC (systèmes électroniques de diffusion respectifs de l'Arrangement de Wassenaar et du MTCR). La Commission demande aussi au Conseil de ne pas oublier la mise en œuvre nationale de certaines des recommandations issues des évaluations par les pairs, qui fera l'objet de rapports réguliers de la Présidence au Conseil, le prochain étant prévu pour décembre 2006.

Dans son prochain rapport⁴ sur la mise en œuvre du règlement, la Commission européenne se penchera sur la mise en œuvre du règlement et les progrès réalisés dans les domaines mentionnés par la présente communication, et elle indiquera les domaines dans lesquels d'autres actions seraient souhaitables. Elle poursuivra également sa réflexion sur le fonctionnement des contrôles des exportations, afin qu'ils soient de plus en plus basés sur la conformité et non sur des autorisations d'exportation au cas par cas.

Annexes

- I. Glossaire des termes et acronymes de base sur le double usage
- II. Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur le double usage
- III. Informations générales sur les régimes internationaux de contrôle des exportations

⁴ Rapport 2000-2004 disponible sur:
http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/legis/index_en.htm

IV. Détails de la proposition de la Commission mentionnée aux sections IV. a) et b) de la communication

V. Suggestions relatives à la portée des nouvelles autorisations générales communautaires d'exportation

ANNEXE I

Glossaire des termes et acronymes de base sur le double usage

- **AG - Groupe Australie:** ce régime international de contrôle des exportations établit des lignes directrices pour le contrôle des exportations des biens biologiques et chimiques à double usage et dresse des listes de biens que chaque membre s'engage, au niveau politique, à intégrer dans sa législation nationale dans la mesure où elles sont compatibles avec sa constitution et les autres spécificités nationales de son système juridique et administratif. Ce groupe doit son nom à la décision prise par l'Australie de le présider. La première réunion de cette entité, qui allait par la suite être connue sous le nom de Groupe Australie, a eu lieu à Bruxelles en juin 1985. Les réunions suivantes se sont déroulées à Paris, à l'exception du 20^e anniversaire, en 2005, célébré à Sydney. Le nombre de participants, CE incluse, au Groupe Australie est passé de 15 en 1985 à 40⁵ à l'heure actuelle. Site web: <http://www.australiagroup.net/>.
- **Groupe de coordination de l'article 18:** groupe d'experts présidé par la Commission et dont le mandat est défini par l'article 18 du règlement (CE) n° 1334/2000. Les experts de l'UE (un par État membre) sont nommés par les États membres. Le groupe examine toute question concernant l'application du règlement. Il est ouvert aux exportateurs sur une base ad hoc. Il a été ouvert aux autorités douanières en 2005 et aux experts spécialistes de la technologie en 2006.
- **Recherche:** travaux théoriques ou expérimentaux, entrepris principalement en vue de l'acquisition de connaissances nouvelles touchant les principes fondamentaux de phénomènes ou de faits observables, et non essentiellement orientés vers un but ou un objectif pratique.
- **BTWC** – Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines.
- **Clause «attrape-tout» ou contrôle de l'utilisation finale:** contrôles ad hoc applicables aux biens non listés et fondés sur l'évaluation par l'exportateur et/ou les administrations du risque attaché à l'utilisation finale de ces biens lorsqu'ils sont exportés vers certains utilisateurs finals. Ces contrôles peuvent être imposés par les États membres au niveau national par l'intermédiaire de leurs notifications aux exportateurs (article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement) et reposent également sur les exportateurs qui doivent indiquer aux autorités nationales compétentes s'ils ont connaissance de certaines transactions couvrant des biens non listés susceptibles d'entraîner la prolifération d'armes de destruction massive ou destinées à d'autres finalités et usages visés à l'article 4, paragraphes 1 à 5, du règlement. Dans ces cas, les exportateurs doivent demander aux administrations nationales si des autorisations d'exportation sont requises avant exportation.
- Le **COARM** est le groupe de travail sur les armes conventionnelles du Conseil «Affaires générales» de l'UE.
- Le **CODUN** est le groupe de travail sur le désarmement aux Nations unies du Conseil «Affaires générales» de l'UE.

⁵ États membres de l'UE et Commission, Australie, Argentine, Bulgarie, Canada, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, République de Corée, Roumanie, Suisse, Turquie, Ukraine, États-Unis.

- **«Comitologie»**: vocable communautaire désignant les travaux de comités, composés de représentants des États membres et présidés par la Commission, dont la fonction est d'aider la Commission à adopter les mesures de mise en œuvre des législations et politiques communautaires.
- Le **CONOP** est le comité sur la non-prolifération du Conseil «Affaires générales» de l'UE.
- Le **COTER** est le groupe de travail sur le terrorisme du Conseil «Affaires générales» de l'UE (deuxième pilier).
- **CWC** – Convention sur les armes chimiques. Il s'agit d'un traité multilatéral sur l'interdiction des armes chimiques (178 parties) entré en vigueur le 29 avril 1997.
- **AGCE** – autorisation générale communautaire d'exportation établie par le règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil relatif aux contrôles des exportations de biens et technologies à double usage, qui permet à tous les exportateurs respectant ses conditions d'utilisation définies dans le règlement d'exporter des biens répertoriés (annexe II du règlement) vers l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis.
- Les **«biens à double usage»** sont des biens et technologies développés à des fins civiles mais qui peuvent être utilisés pour des applications militaires ou pour produire des armes de destruction massive.
- **Utilisation finale** – la façon particulière dont un bien à double usage peut être utilisé.
- **Utilisateur final** – l'utilisateur ultime du bien.
- **Régimes internationaux de contrôle des exportations** – ces régimes ont été institués par des pays partageant les mêmes orientations pour faire face aux risques de prolifération au fur et à mesure qu'ils se présentent et faciliter le respect par leurs membres des traités internationaux de non-prolifération qui encouragent la coopération internationale à des fins légitimes et pacifiques. Les régimes internationaux incluent: l'Arrangement de Wassenaar relatif au contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, le Groupe Australie sur les armes chimiques et biologiques, le Groupe des fournisseurs nucléaires et le Régime de contrôle de la technologie des missiles. Ces régimes internationaux de contrôle des exportations prennent leurs décisions à l'unanimité sur la base du consensus.
- Les **autorisations générales nationales d'exportation** sont délivrées par les autorités nationales et publiées au journal officiel national. Elles sont valables pour tous les exportateurs basés dans l'État membre où elles sont publiées qui répondent aux conditions prévues par la législation nationale. Elles couvrent un ou plusieurs pays donnés ainsi qu'un certain nombre de biens à double usage définis dans la législation nationale.
- **Autorisation globale d'exportation**: octroyée à un exportateur spécifique pour un type ou une catégorie de bien à double usage, elle peut être valable pour des exportations vers un ou plusieurs utilisateurs finals donnés dans un ou plusieurs pays tiers donnés.
- **IAS**: Étude d'évaluation d'impact.

- Une **autorisation individuelle d'exportation** est octroyée à un exportateur donné pour un utilisateur final donné dans un pays tiers et peut couvrir un ou plusieurs biens ou technologies à double usage.
- **Biens du domaine public**: biens et technologies à double usage rendus accessibles sans qu'il ait été apporté de restrictions à leur diffusion ultérieure (les restrictions relevant du droit d'auteur (copyright) n'empêchent pas une technologie ou un logiciel d'être considérés comme relevant du domaine public)
- **MTCR** – Régime de contrôle de la technologie des missiles: ce régime international de contrôle des exportations a été institué en 1987. Le MTCR regroupe actuellement 34 pays membres⁶. Site web du MTCR: <http://www.mtcr.info>. Le MTCR vise à freiner la prolifération des missiles, des véhicules aériens non pilotés et la technologie connexe pour les vecteurs d'une charge utile de 500 kilogrammes sur une distance d'au moins 300 kilomètres, ainsi que les vecteurs d'armes de destruction massive (ADM). Selon le MTCR, les «missiles» comprennent les missiles balistiques, les lanceurs spatiaux et les fusées-sondes. Sont compris dans les véhicules aériens non pilotés les missiles de croisière, les véhicules aériens non pilotés et les véhicules téléguidés (VTG). Le Régime contrôle des systèmes de fusées et de véhicules aériens non pilotés comme les missiles balistiques, les lanceurs spatiaux, les fusées-sondes, les véhicules aériens non pilotés, les missiles de croisière, les drones et les véhicules téléguidés). Les partenaires sont également conscients qu'il importe de contrôler le transfert de la technologie des missiles sans perturber les échanges commerciaux légitimes, et reconnaissent la nécessité de renforcer le Régime en favorisant la collaboration avec les pays qui n'en font pas partie.
- **TNP** – traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Le TNP est entré en vigueur en 1970 et, avec 187 parties, il est l'un des accords de maîtrise des armements regroupant le plus grand nombre de signataires de l'histoire.
- **NSG** – Groupe des fournisseurs nucléaires: ce régime international de contrôle des exportations, qui se compose de 45 pays membres⁷, s'efforce de contribuer à la non-prolifération des armes nucléaires par la mise en œuvre de lignes directrices sur les exportations nucléaires ou les exportations liées au nucléaire. Le NSG a été créé après l'essai nucléaire indien de 1974, qui a montré qu'une technologie nucléaire transférée à des fins pacifiques pouvait être détournée. Site web: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org>.
- **COPS** – le comité politique et de sécurité est l'un des comités préparatoires du CAGRE et la pierre angulaire de la PESC et de la PESC.

⁶ Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, République de Corée (Corée du Sud), Fédération de Russie, Afrique du Sud, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni, États-Unis.

⁷ Les 25 États membres de l'UE. Pays non membres de l'UE: Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chine, Croatie, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande, Norvège, Fédération de Russie, Afrique du Sud, Suisse, Turquie, Ukraine, États-Unis.

- **Rapport des services de la Commission sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1334/2000 pour la période 2000 - mai 2004:** ce rapport, établi conformément aux exigences de l'article 20 du règlement, est disponible sur la page web de la DG TRADE à l'adresse http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/legis/index_en.htm suivante:
- **RCSNU** – résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.
- **L'Arrangement de Wassenaar** relatif au contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage a succédé au «COCOM». Ses activités ont débuté en septembre 1996. L'Arrangement de Wassenaar regroupe 40 pays⁸. Le site web de l'Arrangement de Wassenaar: www.wassenaar.org. Il dresse une liste des biens militaires à double usage dont les exportations doivent être contrôlées par les pays membres conformément aux lignes directrices du régime et dans le respect du cadre juridique et administratif des divers pays. Il a été créé afin de contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales et internationales, en favorisant la transparence et une plus grande responsabilité dans les transferts d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, de manière à empêcher l'accumulation déstabilisatrice d'armements. Les États participants s'efforcent de veiller, par leurs politiques nationales, à ce que les transferts de ces biens ne contribuent pas au développement ou à l'accroissement des capacités militaires qui sapent ces objectifs et ne soient pas détournés pour soutenir de telles capacités. Les représentants des États participants se réunissent régulièrement à Vienne, où siège le Secrétariat de l'Arrangement de Wassenaar.
- **ADM** – armes de destruction massive, qui incluent les armes nucléaires, chimiques et biologiques ainsi que leurs vecteurs, et en particulier la technologie des missiles.
- **WPDU** – groupe de travail du Conseil sur les biens à double usage.

⁸ Argentine, Australie, 24 États membres de l'UE (à l'exception de Chypre), Bulgarie, Canada, Croatie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, République de Corée, Roumanie, Fédération de Russie, Afrique du Sud, Suisse, Turquie, Ukraine, États-Unis.

ANNEXE II

Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur le double usage

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine des biens à double usage a établi que les règles limitant les exportations de tels biens vers des pays tiers relèvent de la politique commerciale commune, conformément à l'article 133 du traité CE.

LA CJCE a statué à titre préjudiciel dans les affaires Werner (C-70/94) et Leifer (C-83/94).

Dans l'affaire Werner (C-70/94), la Cour a déclaré qu'«une mesure ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exportation de certains produits, (...), ne saurait être soustraite du domaine de la politique commerciale commune au motif qu'elle vise à atteindre des objectifs de politique étrangère et de sécurité».

Dans l'affaire Leifer (C-83/94), la Cour a déclaré que «l'article 113 (article 133 actuellement) du traité doit être interprété en ce sens que des réglementations portant restriction aux exportations de marchandises à double usage vers des pays tiers relèvent de son champ d'application et que la Communauté dispose d'une compétence exclusive en la matière, excluant dès lors la compétence des États membres, sauf en cas d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté». Elle a aussi indiqué que le fait qu'une mesure commerciale ait des objectifs non commerciaux n'altère pas la nature commerciale d'une telle mesure. La Cour a également déclaré que «cette constatation n'est pas infirmée par le fait que la restriction concerne des marchandises à double usage. La nature de ces produits ne saurait en effet les faire échapper au champ d'application de la politique commerciale commune».

ANNEXE III

Les régimes internationaux de contrôle des exportations

Les régimes internationaux de contrôle des exportations établissent des normes et lignes directrices visant à contrôler les exportations nucléaires, biologiques ou de missiles ainsi que les exportations d'armes conventionnelles et de technologies à double usage. Entre les années 1970 et 1980, quatre régimes internationaux de contrôle des exportations ont été institués afin de permettre à leurs membres de participer au commerce international tout en respectant leur obligation de faciliter la coopération internationale à des fins légitimes. Ces régimes sont: le Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) et le comité Zangger chargé des biens nucléaires, le Groupe Australie (AG) responsable des biens chimiques et biologiques à double usage, le Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) et l'Arrangement de Wassenaar relatif aux biens à double usage liés aux armes conventionnelles. Des listes complètes de biens soumis à contrôle ont été élaborées dans les régimes car seul un traité international de non-prolifération (la convention sur les armes chimiques) énumère les biens et technologies à double usage soumis à contrôle, alors que les autres traités ou accords (convention sur les armes biologiques et à toxines, traité de non-prolifération, code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques) n'énumèrent aucune technologie à double usage susceptible d'être utilisée en tant qu'ADM.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les mandats initiaux de ces régimes, qui étaient d'empêcher les États d'acquérir des biens à double usage pour la production d'ADM ou d'armes conventionnelles, ont été adaptés afin d'empêcher également l'acquisition par des acteurs non étatiques de biens à double usage susceptibles d'être utilisés pour des attaques terroristes (avec des moyens de destruction massive ou conventionnels).

La menace d'attaques terroristes massives à l'aide d'ADM a conduit à une hausse de la charge de travail dans les régimes internationaux de contrôle des exportations (en particulier au sein du Groupe Australie) qui doivent adapter leurs critères et lignes directrices à ces menaces spécifiques.

À l'exception de l'Arrangement de Wassenaar, les régimes internationaux ne disposent pas de secrétariat technique pour gérer leurs réunions. Le Groupe Australie excepté, les régimes ont une présidence tournante d'une durée d'un an. Les régimes internationaux tiennent une réunion plénière chaque année. C'est lors de cette réunion, qui rassemble les chefs des délégations de chaque membre, que sont prises les décisions sur toutes les grandes questions, notamment l'entrée de nouveaux membres, l'introduction de changements dans les listes, l'adoption de modifications des lignes directrices et les relations avec les pays non membres. Un communiqué de presse est adopté à cette occasion. Les décisions sont prises à l'unanimité pour toutes les questions. Les membres peuvent présenter des propositions sur tout sujet entrant dans le cadre du mandat du régime.

La préparation des réunions plénières est assurée par des groupes d'experts techniques. Ces groupes comprennent habituellement trois types d'expertise différents: les experts techniques qui élaborent les listes de contrôles, les fonctionnaires des douanes et des services de répression et les responsables chargés des autorisations qui échangent des pratiques et enfin, les experts en matière de renseignements qui se communiquent des informations sur les questions sensibles concernant la prolifération, le terrorisme et l'acquisition d'ADM.

La totalité des 25 États membres de l'UE adhèrent au Groupe Australie (AG) et au Groupe des fournisseurs nucléaires mais Chypre n'est pas encore membre de l'Arrangement de Wassenaar. Sept nouveaux États membres (Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Slovaquie et la Slovénie), de même que la Roumanie (sur le point d'adhérer à l'Union), n'ont pas encore rejoint le MTCR. La Commission européenne est membre du Groupe Australie et elle siège en tant qu'observatrice au NSG mais elle n'a aucun statut dans le MTCR et l'Arrangement de Wassenaar bien que, depuis l'adoption du Plan d'action de Thessalonique, elle puisse participer aux réunions avec le Secrétariat du Conseil, dans le cadre de la délégation de la Présidence de l'UE.

La **convention sur les armes chimiques** mentionnée dans la communication n'est pas un régime international de contrôle des exportations de même nature que les quatre régimes précédemment décrits. La différence fondamentale est qu'il s'agit d'un traité multilatéral (178 parties), entré en vigueur le 29 avril 1997, qui contient à la fois des dispositions et un mécanisme d'inspection visant à vérifier le respect des règles par les États parties et également les listes des biens, y compris les biens à double usage, dont le commerce doit être contrôlé. C'est le seul traité international de non-prolifération incluant de telles listes de biens.

ANNEXE IV

Détails de la proposition de la Commission mentionnée aux sections IV. a) et b) de la communication

a) Propositions de modification du règlement actuel:

Les propositions de modification du règlement sont les suivantes:

- introduction de certains contrôles sur les biens à double usage en transit au sein de l'UE;
- contrôle du courtage des biens à double usage s'il existe des raisons de soupçonner un lien avec un programme ADM;
- clarification et actualisation du contrôle des transferts intangibles de technologie, y compris fourniture d'assistance technique;
- introduction de certaines corrections limitées concernant l'application des contrôles nationaux de biens ne figurant pas dans le règlement en vue d'améliorer leur efficacité et leur transparence, la mise en œuvre continuant de relever des meilleures pratiques;
- en ce qui concerne les autorisations générales d'exportation, clarification des conditions d'utilisation de l'autorisation générale communautaire d'exportation (exigence de notification) et des autorisations générales nationales d'exportation, et des critères d'octroi des autorisations globales;
- propositions visant à améliorer l'échange d'informations entre les États membres et avec la Commission et à garantir que les refus d'autorisation par un État membre soient correctement pris en considération par les autres États membres;
- introduction de dispositions sur les relations avec les pays tiers, aux termes desquelles des négociations pourraient être menées avec les pays tiers pour améliorer la coordination du fonctionnement des réglementations relatives aux contrôles des exportations et faciliter la reconnaissance mutuelle de ces contrôles;
- introduction de procédures pour une adoption plus rapide des modifications des annexes du règlement et des mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement (procédure de comitologie);
- introduction éventuelle d'un système électronique d'échange d'informations sur les refus d'autorisation et autres, et amélioration des notifications des refus;
- remplacement des contrôles intracommunautaires par une notification préalable et un système de traçabilité au sein de l'UE;
- dispositions relatives à la fixation par les autorités nationales de délais indicatifs pour la gestion des demandes d'autorisation des exportations et de délais pour le traitement des demandes d'information auprès des autorités compétentes en ce qui concerne l'application des contrôles nationaux;

- introduction d'une référence à des sanctions pénales à adopter pour les violations les plus sérieuses du règlement, conformément aux pratiques signalées des États membres.

b) Domaines où des lignes directrices/de meilleures pratiques pourraient être élaborées:

Les lignes directrices et les meilleures pratiques sont des modalités de mise en œuvre de certaines dispositions du règlement, qui pourraient être arrêtées au niveau du groupe de travail «Double usage» du Conseil et élaborées par les experts du «Groupe de coordination». Elles ne seraient pas juridiquement contraignantes mais elles fourniraient des normes pour l'application des contrôles des exportations. Dans certains cas, ces lignes directrices pourraient résulter d'une adaptation des lignes directrices des régimes internationaux de façon à prendre en considération les spécificités de l'UE, en particulier l'existence d'un marché unique et de frontières communes. Dans certains cas, ces lignes directrices et meilleures pratiques peuvent être rendues publiques au bénéfice des exportateurs, alors que dans d'autres cas, elles devraient, compte tenu de leur nature, être uniquement destinées aux administrations concernées où elles serviraient d'orientations internes. Les domaines susceptibles de faire l'objet de lignes directrices et de meilleures pratiques sont les suivants:

- mise en œuvre des contrôles sur les transferts intangibles de technologie, y compris fourniture d'une assistance technique;
- modalités de mise en œuvre de certains aspects des contrôles sur les biens non listés (clause «attrape-tout»), visant à améliorer les flux d'informations entre les États membres et à limiter les possibilités de détournement des contrôles appliqués par un État membre via des exportations par l'intermédiaire d'autres États membres;
- amélioration de l'évaluation des risques, y compris des éléments éventuels pour une analyse des risques et une mise en œuvre communes comme le prévoit le règlement (CE) n° 648/2005 en ce qui concerne les modifications relatives à la sécurité qui doivent être apportées au code des douanes et à ses dispositions d'application avant la fin 2006;
- mise en œuvre des autorisations globales d'exportation (portée, conditions d'utilisation et vérification de la conformité);
- éléments utilisés pour évaluer les demandes d'exportation, y compris la capacité de conformité de l'exportateur, les pièces justificatives et les certificats d'utilisateur final;
- établissement de dates butoirs pour le traitement des demandes d'autorisation;
- programmes de conformité interne.

ANNEXE V

Suggestions relatives aux nouvelles autorisations générales communautaires d'exportation

Domaines auxquels les nouvelles autorisations générales communautaires d'exportation pourraient s'appliquer:

- certains produits chimiques couverts par la convention sur les armes chimiques pourraient bénéficier des nouvelles règles de facilitation des échanges concernant plusieurs parties à la convention non couvertes par l'annexe II du règlement (qui définit l'autorisation générale communautaire d'exportation);
- échantillons et expéditions en petite quantité/de faible valeur;
- les biens non sensibles de Wassenaar pourraient bénéficier de la création d'une nouvelle autorisation communautaire couvrant certains pays membres de l'Arrangement de Wassenaar mais non énumérés à l'annexe II du règlement (qui définit l'autorisation générale communautaire d'exportation);
- les nouvelles autorisations générales communautaires d'exportation contiendront des dispositions de mise en œuvre basées sur celles fournies dans la proposition de modification de l'autorisation générale communautaire d'exportation et sur celles actuellement en vigueur dans les États membres qui ont adopté des autorisations générales nationales d'exportation de portée et de visée similaires.