



Matériel de guerre ou bien à double usage (BDU)

Dérogations à l'obligation de licence d'exportation ou d'autorisation d'importation :

Même combat mais pas à armes égales !

Une fois n'est pas coutume, la réglementation sur les matériels de guerre et assimilés fait office d'exemple à suivre. Cela concerne certains régimes douaniers particuliers pour lesquels le domaine militaire prévoit un mécanisme de dérogation à l'obligation d'autorisation d'importation ou de licence d'exportation.

En ce qui concerne les biens à double usage (civil et militaire), aucune dérogation de ce type n'existe pour les licences d'exportations, alors que c'est très attendu des opérateurs, notamment ceux qui sont concernés par les deux réglementations. Alors pourquoi ne pas permettre aux exportateurs de BDU de bénéficier des mêmes dérogations ?

Deux réglementations distinctes mais un même objectif

Il existe des différences majeures en ce qui concerne le traitement juridique des flux physiques¹ de matériels de guerre et des biens à double usage.

Ainsi, le contrôle des matériels de guerre et assimilés relève de la réglementation nationale de chaque Etat membre alors que celui des biens à double usage est encadré par un règlement communautaire qui a été réécrit en 2021².

Le corpus réglementaire applicable aux **matériels de guerre** repose sur un principe de prohibition³ sauf autorisation ou dérogation générale. Ainsi, certains matériels⁴ sont soumis à autorisation d'importation de matériels de guerre (AIMG) et ceux⁵ visés par un arrêté du 27 juin 2012 sont soumis à licence d'exportation.

A l'inverse, les **biens à double usage** ne sont pas contrôlés à l'importation et leur exportation n'est pas, par principe, prohibée mais encadrée⁶. Ainsi, tous les biens à double usage repris dans l'Annexe I du règlement UE n°2021/821 sont soumis à licence en cas d'exportation.

¹ Compte tenu de la portée douanière de la présente note, ne sont considérés ici que les flux de marchandises. Les intangibles et autres ne sont donc pas considérés car hors champ.

² Règlement 2021/821 du parlement européen et du conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage.

³ Articles L.2335-1 et R.2335-1 du Code de la défense pour l'importation et L.2335-2 du même Code pour l'exportation

⁴ Matériels de guerre, armes et munitions des catégories A, B, C, 1^{er} et a), b) et c) de la catégorie D visés à l'article L.2331-1 du Code de la défense et détaillées à l'article R.311-2 du Code de la sécurité intérieure.

⁵ Comprenant les matériels de guerre, matériels assimilés et produits liés à la défense.

⁶ Article 3 du règlement 2021/821 du parlement européen et du conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage.

Compte tenu du caractère sensible et stratégique de ces produits, les deux réglementations applicables ont un objectif identique, à savoir garantir la non-prolifération, la paix, la sécurité et la stabilité régionale, le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international.

De plus, il convient de noter que c'est l'administration des douanes qui est compétente pour contrôler les flux physiques de ces marchandises. D'ailleurs, les deux téléprocédures, SIGALE pour les matériels de guerre et EGIDE pour les biens à double usage, sont désormais reliées au système douanier DELTA dans le cadre du déploiement du guichet unique national (GUN). En effet, depuis le 16 janvier 2023, les licences d'exportation de matériels de guerre (LEMG) requises lors du dédouanement, peuvent être présentées à la douane de façon dématérialisée.

La dérogation propre aux matériels de guerre

Pour les matériels de guerre et assimilés, il existe une dérogation à l'obligation de licence à l'importation ou à l'exportation.

Elle s'applique uniquement dans le cadre de **régimes douaniers particuliers** qui permettent d'importer dans l'Union Européenne des marchandises non communautaires⁷ en suspension de droits de douane, de TVA et de mesures de politique commerciale, afin de les transporter, de les stocker, de les utiliser ou de les transformer, avant de les réexporter hors de l'Union Européenne ou de les mettre à la consommation sur le marché européen. Les règles afférentes à ces régimes sont dispensées par le Code des Douanes de l'Union⁸.

Ces régimes douaniers particuliers impliquent un contrôle douanier puisqu'ils sont soumis en amont à une autorisation de l'administration. Dès lors, au-delà de l'autorisation elle-même, ils impliquent une garantie financière et une traçabilité importante pour l'opérateur, sous le contrôle de l'administration des douanes.

Plusieurs régimes particuliers sont concernés par la dérogation « *matériels de guerre* »⁹ :

- ***L'admission temporaire*** pour essai, expérience, expertise, exposition, démonstration ou présentation : « *Le régime de l'admission temporaire permet d'importer temporairement, **en exonération [...] des droits de douane et en suspension de taxes**, des marchandises non-Union destinées à être réexportées en l'état¹⁰* ». La destination particulière s'applique dans le cas d'usages particuliers de la marchandise prévus par la réglementation. C'est le cas des usages précités auxquels est circonscrite la dérogation.
- ***Le perfectionnement actif pour réparation*** : il consiste à importer une marchandise non-UE pour la réparer, l'ouvrir ou la transformer avant de la réexporter ou de la mettre à la consommation en suspension de droits et taxes.
La dérogation à l'importation (AIMG) ou à l'exportation (LEMG) est circonscrite à la réparation. Ne sont donc pas couvertes les ouvraisons ou transformations de matériels.

⁷ C'est-à-dire en provenance de pays tiers à l'Union Européenne et n'étant pas sous régime particulier.

⁸

⁹ Article 1 I. c) de l'arrêté du 2 juin 2014 relatif aux dérogations à l'obligation d'obtention d'une licence d'exportation hors du territoire de l'Union européenne des matériels de guerre, armes et munitions et matériels assimilés ou d'une licence de transfert intracommunautaires de produits liés à la défense et R.2335-4 1° du Code de la défense

¹⁰ <https://www.douane.gouv.fr/fiche/regime-particulier-ladmission-temporaire#:~:text=Le%20r%C3%A9gime%20de%20l'admission,aux%20mesures%20de%20politiques%20commerciales> : consulté le 7 février 2023 à 17h20. .

Cette dérogation est une des raisons pour lesquelles ce régime douanier particulier est très utilisé dans le secteur de la défense.

- **Le régime des retours** : il consiste à réimporter une marchandise dans un délai de 3 ans à compter de son exportation initiale, à condition qu'elle soit réimportée par le même exportateur et dans le même état.
- **Le régime du perfectionnement passif pour réparation** : il permet d'exporter une marchandise communautaire temporairement afin de l'ouvrir, l'assembler, la réparer ou la transformer dans un pays tiers et de la réimporter en encourageant une taxation uniquement sur la plus-value afférente à la prestation réalisée dans le pays tiers. La dérogation ne s'applique que pour une réparation.

Pour le **perfectionnement actif** et l'**admission temporaire**, il convient d'ajouter que la dérogation à la licence d'exportation est soumise à la condition que les matériels « *demeurent la propriété d'une personne établie à l'étranger et qu'ils soient réexportés à destination du propriétaire initial*¹¹ ».

Comme l'impliquent les régimes douaniers particuliers précités, cette dérogation est circonscrite à des matériels demeurant dans le même état ou remis dans leur état initial. Il est donc essentiel d'avoir à l'esprit qu'il n'y a aucune possibilité de modifier leurs caractéristiques techniques et leur performance.

La réglementation sur les matériels de guerre et assimilés prévoit donc bien que, dans le cadre de régimes sous le contrôle de l'administration des douanes, des matériels peuvent être importés et exportés en/de France sans AIMG ou LEMG.

Le contrôle de l'administration et la nature des opérations subies (absence de transformation) permettent de justifier cette dérogation qui intervient uniquement au profit de la base industrielle et technologique de défense française (dispositif non communautaire).

La France fait figure d'exception puisqu'elle est un des rares Etats membres de l'UE à avoir introduit de telles dispositions. Même si cette réglementation doit évoluer dans les prochaines semaines, il ne fait aucun doute que le principe même de la dérogation applicable aux matériels de guerre sera maintenue. En effet, elle constitue un atout majeur de compétitivité pour le secteur en permettant d'éviter la contrainte administrative que peut constituer l'obtention d'un document d'ordre public, et la « *compliance* » afférente, tout en garantissant à l'administration les enjeux de sécurité concernés puisque le produit demeure sous « *contrôle* » de l'administration, les régimes particuliers constituant un gage de traçabilité majeure.

En revanche, aucune extension au **régime de l'entrepôt sous douane** ne semble envisagée. Même si certains opérateurs pouvaient l'espérer, notamment afin d'éviter les recours abusifs au perfectionnement actif, cela se justifie par le fait que ce régime particulier n'impose pas de durée de stockage / d'apurement rendant alors le contrôle par l'administration des douanes plus complexe et les risques de « *perte* » de matériels / défauts de traçabilité plus importants indépendamment de la nécessité de justifier d'un besoin économique pour ce régime.

¹¹ Article 1 de l'arrêté du 2 juin 2014 relatif aux dérogations à l'obligation d'obtention d'une licence d'exportation hors du territoire de l'Union européenne des matériels de guerre, armes et munitions et matériels assimilés ou d'une licence de transfert intracommunautaires de produits liés à la défense.

Pour une extension de ces dispositions aux biens à double usage

Il existe bien une autorisation générale EU003 relative aux exportations après réparation / remplacement qui a été introduite avec le règlement 821/2021. Cependant, au-delà du fait qu'il s'agisse d'une autorisation, elle exclut certains produits et pays de destination de sorte qu'elle ne saurait être comparé aux mécanismes précités.

En revanche, il n'existe pas d'équivalent à la dérogation « *matériels de guerre* » pour les biens à double usage. C'est d'autant plus surprenant que, contrairement à la réglementation relative aux matériels de guerre qui est nationale, celle relative aux biens à double usage est communautaire, au même titre que la réglementation douanière.

A échelle de norme équivalente, on aurait pu s'attendre à des références claires à des dérogations en lien avec le Code des Douanes de l'Union. Il n'en est rien alors même que les dérogations prévues en matière de défense visent des matériels encore plus sensibles que les BDU, dont les flux physiques reposent sur un principe de prohibition.

Les liaisons GUN / EGIDE / SIGALE évoquées plus tôt ne sont pas sans rappeler que le rôle de l'administration des douanes en matière de contrôle des produits sensibles et/ou stratégiques ne cesse de croître. Alors, autant le faire dans un environnement réglementaire le plus harmonisé possible, en tout cas, en ce qui concerne les dérogations pour les régimes douaniers particuliers, dans l'intérêt des opérateurs économiques européens.

En tout état de cause, il n'y a aucune raison juridique à l'absence de dérogations pour les BDU. En pratique, ces dérogations n'auraient pas pour conséquence d'amoindrir les contrôles de l'administration laquelle, au contraire, renforcerait sa visibilité sur les flux de ces produits.

A l'heure où la compétition internationale est plus forte que jamais, dans un environnement économique et géopolitique perturbé, étendre les dérogations prévues en droit français à l'échelle communautaire faciliterait les flux physiques de BDU, tout en garantissant les enjeux de traçabilité, sécurité, non-prolifération et autres.

Il en va de la compétitivité de notre industrie à l'international, dans le contexte d'une traçabilité renforcée des opérations douanières et d'une prise en compte croissante de la bonne gestion des flux par les opérateurs (cf. importance et place croissante du statut OEA).

Alors, à quand des dérogations pour certains régimes particuliers en lien avec des exportations de biens à double usage ? Si la réglementation double usage permet aux Etats membres d'introduire des autorisations générales national d'exportation, la réponse ne devrait-elle pas venir de la Commission Européenne ?

Cercle Collin de Sussy

Le Président

Marc Tertrais

Alexandre Celse et Pascal Perrochon

Membres de la Commission

« Biens à double usage »

