



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 28 mars 2019

CAMELLO Maria. *La coopération entre douanes et autorités de contrôle des exportations : une nécessaire classification commune des biens ?*, Note d'Analyse du GRIP, 28 mars 2019, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2758>



NOTE D'ANALYSE

La coopération entre douanes et autorités de contrôle des exportations : une nécessaire classification commune des biens ?

par **Maria Camello**

28 mars 2019

Résumé

La coopération entre douanes et autorités de contrôle des exportations d'armes et biens à double usage est fondamentale pour assurer la mise en œuvre pratique des décisions prises aux niveaux national, européen et onusien. Pourtant, les deux institutions ont des finalités différentes et n'utilisent pas les mêmes définitions et codes d'identification des produits. Cette Note d'Analyse étudie les tentatives de coopération entre douanes et autorités de contrôle des exportations dans le cadre du commerce des armes et des biens à double usage. Elle propose des pistes de réflexion en vue d'analyser les principaux enjeux afférents à l'arrimage entre les deux principaux systèmes de classification des matériels de guerre et biens à double usage, soit le système harmonisé utilisé par les douanes et le système de classification des contrôles à l'exportation.

Abstract

**Cooperation between customs and export control authorities:
a necessary common classification of goods?**

The cooperation between customs and export control authorities for arms and dual-use items is essential to ensure the practical implementation of decisions taken at national, European and UN level. However, the two institutions have different visions related to their respective purposes and do not use the same definitions and product identification codes. This note examines the attempts of cooperation between customs and export control authorities in the context of arms trade. It proposes paths for reflection in order to analyse the key challenges related to the linkage between the two main classification systems for war materials and dual-use goods, the Harmonized System used by customs and the Export Control Classification System.

Introduction

La coopération entre douanes et autorités de contrôle des exportations d'armes et biens à double usage est parfois présentée comme étant fondamentale pour assurer la mise en œuvre des décisions prises au niveau national, européen et onusien. Pourtant les deux institutions ont des finalités différentes liées à leurs objectifs respectifs et n'utilisent pas les mêmes définitions et codes d'identification des produits. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a conçu un mécanisme de nomenclature tarifaire, normalisée à l'échelle internationale, appelé Système harmonisé (SH). Ce dernier facilite le commerce international en rendant les produits transférés facilement identifiables au moyen d'un code qui va de six à 14 chiffres et qui classe chaque article suivant ses caractéristiques spécifiques. De leur côté, les autorités de contrôle utilisent le système de classification des contrôles à l'exportation (*Export Control Classification*, ECN), basé notamment sur des listes nationales et régionales établies en fonction des engagements européens et internationaux. L'ECN cherche à identifier les articles soumis à des exigences et à des restrictions en matière de contrôle des exportations. Étant donné que les listes de base sont en grande partie établies en fonction des préoccupations de sécurité nationale propres à chaque État, les autorités de contrôle des exportations d'armes ne disposent pas d'un mécanisme de classification universel.

Des efforts de rapprochement de ces deux systèmes ont été, et continuent d'être, entrepris afin d'améliorer le contrôle des transferts de biens stratégiques lors de leur passage aux douanes, point de détection final des articles qui doivent subir un contrôle. Les difficultés rencontrées dans la mise en commun des éléments de base de chacun des systèmes (champ d'application, codes, algorithmes, etc.) ont fait en sorte que, à l'heure actuelle, l'utilisation du SH et du ECN continue d'être faite de façon distincte.

Cette Note d'Analyse étudie les projets actuels d'arrimage entre ces deux méthodes de classification des armes et biens à double usage. Après une brève explication du fonctionnement et des objectifs des systèmes de classification utilisés pour la facilitation et le contrôle du commerce, le présent document examine le degré d'intégration des deux systèmes et identifie les efforts entrepris afin d'établir une corrélation entre eux au niveau national, européen et onusien. Enfin, la note propose des pistes de réflexion en vue d'analyser les principaux enjeux afférents aux tentatives d'arrimage entre les deux systèmes de classification étudiés.

1. Principes du Système harmonisé et du système de classification des contrôles à l'exportation

1.1. Le Système harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes

Le Système harmonisé (SH) est régi par la *Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*, adoptée en 1983 et entrée en vigueur en 1988 au sein du Conseil de coopération douanière (prédécesseur de l'OMD)¹. Le SH facilite le commerce international en rendant les types de marchandises échangés facilement identifiables et en réduisant les dépenses associées au reclassement lorsque les marchandises sont transférées entre différentes zones douanières. À présent, 209 parties contractantes à la Convention appliquent le SH. Il est ainsi considéré comme un système universel et complet, puisqu'il vise à catégoriser toutes les marchandises qui font l'objet d'un commerce international en utilisant les nomenclatures tarifaires par l'OMD. Il permet également de produire de statistiques douanières par catégories de produits.

Le SH identifie et regroupe les articles transférés en fonction de leurs caractéristiques objectives grâce à l'utilisation d'un code composé de six chiffres dont les quatre premiers correspondent au « chapitre », tandis que les cinquième et sixième chiffres identifient les « sous-rubriques »². Au fur et à mesure que le nombre de chiffres augmente, la description des caractéristiques d'un bien particulier est plus précise. Les marchandises qui ne sont pas explicitement détaillées dans une sous-rubrique sont souvent couvertes par des codes résiduels, qui renvoient à une sous-rubrique qui couvre tous les produits possibles d'un chapitre particulier, mais qui n'est pas décrite dans une autre sous-rubrique.

Tableau 1. Exemple de nomenclature du Système harmonisé édition 2017

Chapitre	93.01	Armes de guerre, autres que les revolvers, pistolets et armes blanches.
Sous-rubrique	9301.10	Pièces d'artillerie (canons, obusiers et mortiers, par exemple)
	9301.20	Tubes lance-missiles ; lance-flammes ; lance-grenades ; lance-torpilles et lanceurs similaires
	9301.90	Autres

Source : GRIP, d'après l'OMC

1. Organisation mondiale des douanes, [*Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises*](#), Publication officielle, 14 juin 1983.

2. Gevers B., El Bojaddaini Y. et Barnhill M., « [Opposites attract: linking HS and ECN classification](#) », *World Trade Controls*, 21 février 2017.

Les douanes appliquent le système de classification SH de manière universelle et uniforme afin d'accomplir leur objectif premier : faciliter le commerce. L'application du SH permet également le calcul de la valeur transactionnelle et des droits de douane qui sont appliqués lors de chaque transfert, ce qui permet de déterminer la balance commerciale (différence entre la valeur des exportations et la valeur des importations).

À la suite de l'entrée en vigueur de la Convention sur le SH, les États membres de l'OMD (183 pays membres en 2019) se sont engagés à assurer que leurs dispositions, nomenclatures tarifaires et statistiques sont conformes au SH et à appliquer les règles générales pour son interprétation³. Tous les cinq ans, l'OMD révisé le système de classification SH afin de l'adapter aux évolutions du commerce international (nouvelles technologies, nouveaux défis, nouveaux flux et tendances, etc.) et aux besoins de ses membres⁴. Le SH constitue également la base des statistiques sur le commerce international. En effet, l'article 3 de la Convention sur le SH oblige les parties contractantes à « mettre à la disposition du public ses statistiques du commerce d'importation et d'exportation conformément au code à six chiffres du Système harmonisé »⁵. L'utilisation des codes SH pertinents est, parfois, le seul moyen de mesurer les flux commerciaux stratégiques internationaux. Cependant, une exception est prévue à ce sujet quand les marchandises concernées ont « trait au caractère confidentiel des informations d'ordre commercial ou à la sécurité nationale »⁶. Les biens stratégiques et à double usage se trouvent souvent dans cette dernière catégorie. Le partage de ce type d'information semble pourtant essentiel pour assurer une plus grande transparence lors des transferts de ces biens et ainsi un contrôle plus efficace des flux commerciaux dans ce domaine.

1.2. Le système de classification des contrôles à l'exportation

Le système de classification des contrôles à l'exportation (ECN) cherche à identifier les articles soumis à des exigences et des restrictions en matière de contrôle des transferts. Contrairement à la méthode de classification douanière, ce système n'est pas universel ni ne tente de classer chaque type de marchandise existant⁷.

3. Organisation mondiale des douanes, *op. cit.*, article 3.

4. Présentation de l'Organisation mondiale des douanes, « [The Harmonized System 2018 is its 30th Anniversary!](#) », OMD, novembre 2018.

5. Organisation mondiale des douanes, *op. cit.*, article 3.

6. *Ibid.*

7. Gevers B., *op. cit.*

Au niveau international, l'ECN se base notamment sur des listes de biens associées aux régimes multilatéraux, tels l'Arrangement de Wassenaar, le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RTCM), le Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), le Groupe Australie et la Convention sur les armes chimiques (CAC)⁸, qui veillent à coordonner les efforts nationaux dans le domaine du contrôle des exportations de matériel et technologies stratégiques. Les contrôles à l'exportation restent ainsi essentiellement des contrôles nationaux visant un nombre limité de produits.

Tableau 2. Modèle de fonctionnement du système de classification ECN de l'UE

Catégorie thématique	Sous-catégorie thématique	Régime multilatéral
<u>Catégorie 0.</u> Matières , installations et équipements nucléaires	A : Équipements, ensembles et composants	0 : Arrangement de Wassenaar
<u>Catégorie 1.</u> Matières spéciales et équipements apparentés		
<u>Catégorie 2.</u> Traitement des matériaux	B : Équipements d'essai, d'inspection et de production	1 : Régime de contrôle de la technologie des missiles
<u>Catégorie 3.</u> Électronique		
<u>Catégorie 4.</u> Calculateurs		
<u>Catégorie 5.</u> Télécommunications et « sécurité de l'information »	C : Matières	2 : Groupe des fournisseurs nucléaires
<u>Catégorie 6.</u> Capteurs et lasers	D : Logiciel	
<u>Catégorie 7.</u> Navigation et aéroélectronique	E : Technologie	3 : Groupe Australie
<u>Catégorie 8.</u> Marine		4 : Convention sur les armes chimiques
<u>Catégorie 9.</u> Aérospatiale et propulsion		
<u>Catégorie 10.</u> Autres biens relevant des « technologies de cybersurveillance »		

Source : GRIP, d'après l'Union européenne

8. Arrangement de Wassenaar, [Liste de contrôle](#), décembre 2018 ; Régime de contrôle de la technologie des missiles, [Liste des équipements, logiciels et technologies du RTCM](#), octobre 2017 ; Groupe des fournisseurs nucléaires, [Listes de contrôle du GFN actualisées](#), juin 2018 ; Groupe Australie, [Liste commune de contrôle](#), juillet 2017 ; et Convention sur les armes chimiques, [Référentiel pour l'application de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques: Mesures initiales](#), mai 2014.

L'un des catalogues ECN les plus utilisés et les plus référencés, outre les listes ITAR des États-Unis, est celui rédigé par l'Union européenne (UE). Il regroupe les listes de contrôle issues de régimes multilatéraux distincts sur une liste des biens à double usage⁹. Le règlement sur les biens à double usage de l'UE classe les marchandises selon leur catégorie thématique au moyen d'un code à cinq caractères. Le premier caractère correspond ainsi à la catégorie thématique de l'article. Depuis janvier 2018, l'UE classe ces biens selon onze catégories thématiques différentes allant de « 0 » à « 10 »¹⁰. Chacune de ces catégories est à son tour divisée en quatre sous-catégories allant de « A » à « E », ce deuxième caractère correspond au type d'article. Le troisième caractère identifie le régime multilatéral en vertu duquel l'article est contrôlé. Les tableaux 2 (ci-avant) et 3 (ci-dessous) illustrent le fonctionnement du ECN utilisé par l'UE.

Les quatrième et cinquième caractères correspondent à la description particulière du bien contrôlé. Dans certains cas il est également possible d'ajouter d'autres sous catégories au-delà des cinq caractères déjà énoncés. Un exemple de ce type de classification est le code à cinq chiffres 1C450 correspondant aux « Produits chimiques toxiques et précurseurs chimiques toxiques, comme suit, et mélanges chimiques contenant une ou plusieurs de ces substances ».

Tableau 3. Exemple de fonctionnement du système de classification ECN de l'UE

Catégorie thématique	Sous-catégorie thématique	Régime multilatéral	Spécification 1	Spécification 2
Catégorie 1 Matières spéciales et équipements apparentés	C : Matières	4 : Convention sur les armes chimiques	5	0

Source : GRIP, d'après l'Union européenne

9. Conseil de l'Union européenne, [*Règlement \(CE\) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage*](#), Journal officiel de l'Union européenne, 5 mai 2009.

10. Parlement européen, [*Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage \(refonte\)*](#), EUR-Lex, 28 septembre 2016 et Parlement européen, [*Amendements du Parlement européen à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage \(refonte\)*](#), 17 janvier 2018.

Dans le cadre du ECN, l'identification d'un article contrôlé nécessite une évaluation au cas par cas de l'utilisation potentielle de celui-ci¹¹. Ainsi, contrairement aux objectifs de la classification employée par l'OMD, les acteurs des ECN cherchent à savoir si les marchandises faisant l'objet du transfert peuvent être exportées vers un territoire ou un utilisateur final. Pour ce faire, il est nécessaire tenir compte des restrictions imposées par des organisations internationales et régionales (embargos, sanctions), du risque de non-respect des critères de base établis par le pays émetteur pour l'octroi des licences d'exportation ou des conditions liées au contrat de vente entre autres.

Certains biens à double usage, telles les matières nucléaires, peuvent être classés intuitivement parmi les articles stratégiques à contrôler étant donné le risque qu'ils fassent partie des composants d'un programme nucléaire militaire. Toutefois, l'interprétation des définitions de certains articles et des paramètres de contrôle pour des éléments particuliers, comme les composants chimiques, peut représenter des défis¹². Parfois, c'est le niveau de concentration d'un composant qui détermine s'il doit être contrôlé ou non, ce qui implique une vérification physique et la prise d'échantillons lors du passage aux douanes. La classification de ces articles dépendra également d'informations supplémentaires comme leur destination finale ou leur utilisateur et utilisation prévus.

En Belgique, en cas de doute de la part des agents douaniers, un dialogue s'établit avec les autorités de contrôles (Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) qui peuvent utiliser leur clause « catch-all » et soumettre les biens non listés à licence si ceux-ci présentent un danger pour la sécurité internationale¹³.

1.3. Des objectifs fondamentalement différents

Les deux systèmes de classification décrits précédemment se distinguent sur le plan des objectifs et des pratiques. D'un côté, le système utilisé par les douanes vise à faciliter le commerce par le biais d'un langage normalisé qui doit être interprété d'une manière uniforme par l'ensemble des utilisateurs. De l'autre côté, l'ECN cible la prévention de la prolifération des biens stratégiques des listes de contrôle conçues par des organisations internationales et régionales, ainsi que par des régimes multilatéraux, qui sont mises en œuvre par les États adhérents. De plus, dans le cadre des contrôles des biens stratégiques, l'utilisation finale et l'utilisateur final de l'article sont également des facteurs décisifs pour déterminer si un article doit être contrôlé ou pas. Pour résumer, le système de SH décrit un produit tandis que les codes ECN se focalisent sur l'utilisation qui pourrait être faite de ce produit par un utilisateur final.

11. Kim H., « [Enhancing the Interface between the Harmonized System and Strategic Trade Controls](#) », *Strategic Trade Review*, vol. 2, n° 3, automne 2016, p. 69-84.

12. *Ibid.*

13. Communications avec représentants des douanes belges, 5 mars 2019.

Dans certains cas, par exemple un moteur d'hélicoptère qui peut être monté aussi bien sur un appareil civil ou militaire, c'est l'utilisateur final qui déterminera si le produit doit faire l'objet d'une licence ou non.

Étant donné que les deux systèmes de classification ont été conçus indépendamment et à des fins différentes, l'établissement de correspondances entre eux constitue une tâche difficile. La plupart des biens contrôlés dans le cadre des ECN ne peuvent pas être classés à l'aide du SH actuel, car un bien peut relever de plusieurs codes SH selon leurs composantes ou leur fonction prévue¹⁴. Par conséquent, il demeure important d'utiliser les deux systèmes indépendamment l'un de l'autre afin de s'assurer que les bons codes soient identifiés et que les contrôles nécessaires aient effectivement lieu.

2. Des opportunités d'arrimage des deux systèmes ?

2.2. Le tableau de corrélation de l'Union européenne

La Commission européenne a tenté de mettre en place une méthode permettant d'établir une corrélation entre les systèmes de classification ECN et SH. Ce tableau de corrélation est tenu à jour par la Direction générale Fiscalité et Union douanière de la Commission européenne (DG TAXUD)¹⁵. Aux fins du règlement sur les biens à double usage, chaque code ECN est identifié à un code SH selon lequel il est classé lors d'un transfert. Dans le cas où un code ECN ne correspond pas à un SH, il est identifié à tous les codes SH potentiellement pertinents. La dernière version du tableau, publiée en 2017, compte plus de 6 000 correspondances entre les codes ECN et SH. Le tableau 4 présente des exemples tirés du tableau de corrélation proposé par la Commission européenne dans la version 2017.

Tableau 4. Exemples du tableau de corrélation pour les biens à double usage de la Commission européenne, version 2017

Code SH	Note en bas de page du TARIC pour le DAU ¹⁶	Code ECN
8401100000	DU583	0A001a
3824999200	DU513	1C350 29
8424309000	DU122	2B003
7104200000	DU266	6C005

Source : GRIP, d'après DG TAXUD

14. Kim H., *op. cit.*

15. Direction générale Fiscalité et Union douanière, « [EU Taric](#) », *Commission européenne*, 2017.

16. Le Document administratif unique (DAU) est utilisé par les douanes européennes lors des échanges commerciaux avec les pays tiers et pour la circulation des marchandises non communautaires au sein de l'UE.

Le tableau de corrélation montre la difficulté d'identifier avec précision la marchandise qui doit être contrôlée au moyen des codes de nomenclature particuliers. Les autorités douanières servent normalement d'autorité de détection finale des marchandises qui doivent subir un contrôle commercial stratégique. Pourtant, dans la pratique, les agents douaniers ne peuvent pas facilement identifier les cargaisons représentant un risque au moyen du tableau de corrélation en raison de l'incompatibilité du ECN et du SH. Les tableaux de corrélation sont utilisés à des fins d'évaluation normative, commerciale ou d'identification des produits de base et ne sont généralement pas explicites quant à l'objectif des biens transférés. Par conséquent, l'existence de corrélations fausses ou mal adaptées peut mener à une mauvaise utilisation des codes identificateurs.

Pourquoi ce type de tableau de correspondance n'existe-t-il que pour les biens à double usage ? La Commission a réalisé ce tableau de correspondance parce que le contrôle des biens à double usage est régi par un régime communautaire basé sur la politique commerciale. Le contrôle des biens à double usage est donc réalisé par les États membres sur base d'un règlement du Conseil. Les exportations d'armes sont au contraire une compétence purement nationale (même si elle est encadrée par une position commune).

Les douanes belges ont construit avec les Régions compétentes pour les licences d'exportation d'armes leur propre tableau de correspondance en utilisant les codes du SH qui peuvent concerner des armes et des équipements militaires.

De même, le tableau de corrélation met en évidence le problème relatif aux transferts de technologie ou du savoir-faire. Il s'agit d'actifs pouvant être intangibles et qui, dès lors, ne peuvent pas être évalués en fonction de leur contenu ni peuvent être classés comme des biens par aucune des méthodes de classement ici étudiées. Ceci est principalement dû au fait que leur exportation et importation nécessite des outils physiques de transfert tels que des livres, des manuels ou des CD, à moins qu'ils ne soient transférés par des moyens intangibles tels les courriers électroniques, les appels téléphoniques ou autres¹⁷. Le tableau de corrélation propose de relier les groupes de produits D et E du ECN aux codes SH faisant référence à des livres, films et CD¹⁸. Cependant, cette corrélation n'est pas toujours possible. Le commerce de cette catégorie de produits intangibles s'avère également problématique pour les douaniers au moment de déterminer les obligations et les droits de douane lors d'une importation ou exportation.

17. Kim H., *op. cit.*

18. Selon le tableau de corrélation, le code ECN 0D001 (appartenant à un logiciel pour le développement ou la production d'articles liés au nucléaire) est corrélé aux codes SH représentant des livres, des films ou des CD par exemple : CN 49019900, CN 37059010 et CN 85238099. Kim H., *op. cit.*

2.3. Le processus de révision quinquennal du Système harmonisé

Comme mentionné précédemment, tous les cinq ans, l'OMD entreprend un processus de révision du SH afin de l'adapter aux évolutions du commerce international et aux besoins de ses membres. Les points les plus fréquemment modifiés lors du processus de révision du SH portent généralement sur la nécessité de tenir compte de l'émergence de nouvelles technologies, de l'évolution de la structure des échanges commerciaux (nouveaux produits, nouvelles demandes d'info de la part des États, nouvelles tendances, etc.), de la clarification ou de la simplification de dispositions particulières du SH et des préoccupations environnementales, sécuritaires ou sociales¹⁹. À cette occasion, il est alors possible pour les États membres de proposer des amendements visant à établir des codes plus spécifiques pour les armes et biens à double usage. La dernière révision du SH a été mise en œuvre en 2017, les modifications qui feront l'objet d'un examen pour la révision suivante prévue en 2022 devront être arrêtées en 2019²⁰.

Au moment où sont publiées ces lignes, aucun changement n'a été proposé concernant le chapitre 93 du SH, celui concernant le plus directement le commerce des armes et, plus particulièrement, les armes légères et de petit calibre (ALPC)²¹. Les amendements liés à la révision 2022 doivent être soumis au plus tard à la mi-2019. Il est donc sans doute trop tard pour introduire de nouvelles propositions dans le but de rendre le commerce des armes plus transparent. L'OMD prévoit de commencer à travailler sur la révision de 2027 à partir du mois de septembre 2019, ce qui nécessiterait des amendements finalisés pour 2024.

Selon les autorités de l'OMD, les propositions d'amendement émanent typiquement des États membres par l'intermédiaire de leurs administrations douanières, parfois en coopération avec les secrétariats des traités pertinents²². Néanmoins, le Comité du Système harmonisé peut également accepter des suggestions de modification d'organisations intergouvernementales et d'associations professionnelles internationales (comme l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Secrétariat du Protocole de Montréal²³, le Secrétariat du Processus de Kimberley²⁴, etc.) s'il le juge opportun.

19. Présentation de l'Organisation mondiale des douanes, *op. cit.*

20. *Ibid.*

21. Communications avec les autorités de l'Organisation mondiale des douanes, 4 février 2019.

22. *Ibid.*

23. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

24. Processus visant à éliminer les diamants de conflits ou « diamants de sang » du circuit légal de ventes de diamants.

En dehors du cycle de révision usuel, l'OMD prévoit de recourir à un nouveau type d'examen du SH focalisé sur les transferts stratégiques, dont les armes et biens à double usage²⁵. Si le feu vert était donné pour que l'examen ait lieu, ceci pourrait impliquer des modifications permettant l'identification et la mise en œuvre de contrôles efficaces des marchandises jugées à risque par les autorités de vérification. Cela dit, les détails de cette potentielle révision stratégique du SH n'ont pas encore été rendus publics, mais ce sujet sera abordé lors de la réunion de révision du SH qui aura lieu au mois de mai 2019.

Ces initiatives concordent avec le nouveau rôle que l'OMD entend jouer dans le domaine de la sécurité et la transformation progressive du métier de douanier en tant que collecteur de droits de douane vers un rôle de contrôle du commerce illicite (armes, biens stratégiques, œuvres d'art, etc.).

2.4. L'initiative du Groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports du TCA

Du côté du Traité sur le commerce des armes (TCA), le Groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports (Working Group on Transparency and Reporting – WGTR) s'est intéressé au fonctionnement du SH de l'OMD. Plus concrètement, le 31 mai 2018, le groupe a dédié une partie de sa réunion à l'étude du processus de révision du SH, décrit précédemment, et au système de classification des armes classiques utilisé dans le cadre du SH²⁶.

À la suite de cette réunion, le groupe a identifié un problème majeur : la plupart des armes classiques visées par le paragraphe 1 de l'article 2 du TCA²⁷, à l'exception des ALPC, ne sont pas classées selon des codes douaniers spécifiques permettant une identification facile de ce type de biens. Par conséquent, le SH sous sa forme actuelle, ne constitue pas un instrument utile pour la lutte contre la prolifération et le contrôle du commerce illicite des armes classiques ni ne facilite la compilation d'informations statistiques pour l'élaboration des rapports annuels requis par le TCA.

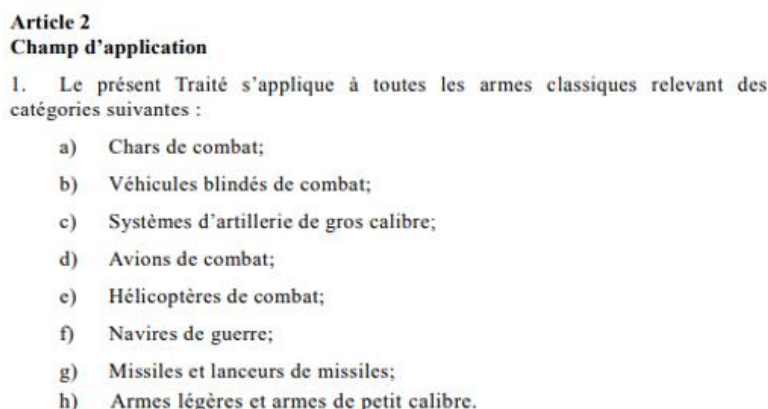
25. Communications avec les autorités de l'Organisation mondiale des douanes, 4 février 2019.

26. ATT Working Group on Transparency and Reporting, [Co-chairs' report of 31 May 2018 meeting](#), Publication officielle, 20 juillet 2018.

27. Chars de combat, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères de combat, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles et armes légères et armes de petit calibre. Nations unies, [Traité sur le commerce des armes](#), Publication officielle, 24 décembre 2014.

Lors de la réunion tenue par le WGTR le 31 janvier 2019, une partie des représentants des États participants s’est montrée intéressée par la mise en œuvre d’un projet commun de proposition d’amendement du SH²⁸. Étant donné que les préoccupations en matière de sécurité sont un facteur déterminant pour modifier le SH, il serait alors possible de proposer la création de codes plus spécifiques dans le cadre du système qui identifieront facilement les armes classiques visées par le paragraphe 1 de l’article 2 du TCA (voir Image 1 ci-contre).

Image 1. Les armes classiques visées par le paragraphe 1 de l’article 2 du TCA



Source: *Traité sur le commerce des armes*

Cette initiative arrive malheureusement trop tard pour que les propositions du groupe puissent faire partie des modifications du processus de révision SH2022 (les amendements doivent être approuvés par le Conseil d’orientation avant la mi-2019). Le WGTR aura alors jusqu’en 2024 pour étudier et présenter un projet d’amendement afin qu’il puisse être pris en compte dans la révision de 2027. Néanmoins, au sein de l’OMD siègent des pays qui ne font pas partie du TCA, qui ne sont donc pas soumis aux obligations de rapportage et pourraient voir cette nouvelle transparence d’un mauvais œil.

Par ailleurs, même si l’introduction de ces codes spécifiques dans le SH représentait une grande avancée dans le domaine du contrôle des biens stratégiques et de défense, les armes classiques auxquelles fait référence le WGTR dans son projet d’amendement désignent uniquement les systèmes prévus par le TCA, à savoir les systèmes les plus offensifs²⁹. D’autres types de matériel militaire tels que les composants, les munitions, les logiciels, les systèmes logistiques ou le matériel de guerre électronique ne seront pas pris en compte par cet effort de classification.

28. ATT Working Group on Transparency and Reporting, [Co-chairs’ report of 31 January 2019 meeting](#), Publication officielle, 28 février 2019.

29. United Nations Register of Conventional Arms, « [Categories of major conventional weapons](#) », UNRODA, 2018.

2.5. Les pratiques au niveau national : l'exemple belge

Les méthodes que les États utilisent actuellement pour contrôler les transferts d'armes diffèrent généralement selon le type et le volume d'armes, l'émetteur, l'utilisateur final et l'utilisation finale anticipée. Étant donné que l'ECN n'est pas à ce jour universellement institutionnalisé, les États concernés peuvent tenter d'améliorer l'interface entre ce dernier et le système douanier en tirant le meilleur parti possible des tableaux de corrélation existants. Bien que le tableau de corrélation ne soit pas optimisé pour un usage normatif, il s'agit d'un des seuls outils disponibles et pertinents établissant une corrélation entre les deux systèmes de contrôle étudiés en ce qui concerne l'identification des biens à double usage. Le tableau de corrélation et la liste consolidée des biens à double usage sont des instruments utilisés par les États membres de l'UE, mais aussi par d'autres États tiers. L'utilisation de ce tableau joue un rôle déterminant lors des transferts de l'UE, car il est dans les obligations des exportateurs de l'UE d'indiquer si leur exportation nécessite d'une licence à l'exportation ou pas³⁰. Les exportateurs consultent ainsi le tableau de corrélation même s'il demeure essentiel d'examiner les codes spécifiques des deux systèmes afin de s'assurer que les contrôles pertinents sont effectués.

En Belgique, les agents douaniers continuent à privilégier l'utilisation des codes du SH par rapport aux codes ECN ou aux tableaux de corrélation³¹. Aux six chiffres formant les codes de base du SH il est possible de rajouter des chiffres supplémentaires faisant référence à des listes établies par l'UE ou par les différentes régions (Wallonne, Flamande, Bruxelles-Capitale). Tout bien de caractère militaire faisant l'objet d'une transaction est détecté par les algorithmes des douanes belges. Ces dernières vérifient dans chacun de ces cas que la licence d'exportation est en règle, mais des contrôles physiques des marchandises sont envisagés en cas de doute³².

L'approche des douanes belges montre que les initiatives visant à juxtaposer les deux systèmes de contrôle ne sont pas vraiment mises en œuvre dans la pratique. Les difficultés rencontrées dans la mise en commun des systèmes et les lacunes, tant dans la pratique que sur le plan de la sécurité, qui en résultent ont fait en sorte que, à l'heure actuelle, l'utilisation du SH et du ECN continue d'être faite de façon distincte.

30. Chatelus R. et Heine P., « [Rating Correlations Between Customs Codes and Export Control Lists : assessing the Needs and Challenges](#) », *Strategic Trade Review*, vol. 2, n° 3, automne 2016, p. 43-67.

31. Communications de représentants des douanes belges, 5 mars 2019.

32. *Ibid.*

Une nécessaire classification commune des biens ?

L'absence d'un système de classification universel visant spécifiquement à identifier et à contrôler le commerce d'armes et de biens à double usage a suscité de nombreux projets visant à améliorer la corrélation entre les systèmes ici étudiés, l'ECN et le SH. Un exemple de ceci sont les actions entreprises par différents organismes sur la scène internationale (l'OMD, le WGTR ou la Commission européenne) afin de réduire les différences qui séparent les deux méthodes de contrôle et d'identification. Cependant, ceux-ci continuent d'être utilisés de manière indépendante afin de répondre aux objectifs propres à chaque système et éviter de potentielles lacunes qui mèneraient à un manque de contrôle des marchandises transférées. La difficulté de juxtaposer le SH et l'ECN réside principalement dans l'existence d'importantes divergences au niveau de leurs objectifs respectifs, mais aussi de leur application et de leurs moyens disponibles.

L'utilisation du SH de la part des autorités douanières répond à une logique de contrôle de l'activité économique et de facilitation du commerce. En effet, grâce à l'utilisation des codes SH, il est possible de calculer la valeur transactionnelle et les droits de douane qui sont appliqués lors de chaque transfert. Ces données peuvent également être employées par les agences statistiques et d'autres organismes de réglementation gouvernementaux pour surveiller et contrôler l'importation et l'exportation des marchandises, ce qui permet de déterminer la balance commerciale (différence entre la valeur des exportations et la valeur des importations).

À présent, 180 pays membres de l'OMD appliquent le SH. Il est ainsi considéré comme un système universel et complet, puisqu'il vise également à catégoriser toutes les marchandises qui font l'objet d'un commerce international.

L'application du ECN s'inscrit plutôt dans une logique de diminution des risques et des conséquences négatives liées au transfert et à l'utilisation d'armes et de biens à double usage. Le système utilisé par les autorités de contrôle de ce type de marchandise a pour objectif l'identification des articles soumis à des exigences et à des restrictions lors de leur transfert. Étant donné que les codes ECN sont basés dans des listes établies en fonction des préoccupations de sécurité nationale propres à chaque État, les autorités de contrôle des transferts d'armes ne disposent pas d'un mécanisme de classification considéré universel. Ce système n'est pas non plus décrit comme complet, car il ne vise qu'à classer un type de produit très spécifique : les biens stratégiques.

Les échecs des tentatives d'arrimage entre les deux systèmes démontrent la grande difficulté du projet et mettent en question sa véritable faisabilité. L'initiative du WGTR du TCA vise à prévoir des codes SH spécifiques pour certaines catégories d'armes (celles qui sont concernées par le TCA). Il s'agit donc de prévoir des codes qui permettront de répondre aux besoins spécifiques des autorités de contrôle des exportations et d'aller au-delà du « bricolage » actuel qui tentait d'établir des liens entre des codes aux finalités différentes. Ceci pourrait constituer une première étape vers l'intégration de nouvelles catégories de produits stratégiques et faciliterait la tâche des douaniers et des autorités de contrôle des exportations elles-mêmes. Si le WGTR avance sa proposition de modification du code SH en vue de la révision de 2027, il sera intéressant de voir la réaction des États non membres du TCA qui pourraient se sentir forcés à respecter des obligations qui ne les concernent pas.

* * *

Auteure

Maria Camello est chercheuse au GRIP dans le domaine des « armes légères et transferts d'armes ».



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.