

**LES EXPORTATIONS ET TRANSFERTS EUROPEENS
DE BIENS ET TECHNOLOGIES A DOUBLE USAGE**

CEDRIC PAULIN

in Fondation pour la Recherche Stratégique, *Annuaire stratégique et militaire 2005*, Paris, Odile Jacob, 2005, pp. 233-263.

Pour les Etats, le contrôle des transferts de biens, technologies, services et personnes relatifs à la défense et l'armement relève de l'exercice traditionnel de la souveraineté et de la lutte contre la prolifération. Dans le cadre de cette dernière, différents régimes et accords internationaux réunissent certains Etats et fixent des normes communes. L'adoption par le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 des *Principes de base pour une stratégie européenne contre la prolifération des ADM*, et du *Plan d'action* y afférent¹, puis la définition en décembre 2003 de la *Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive* marquent véritablement la prise de conscience de la nécessité de coordonner la lutte contre la prolifération au niveau de l'Union européenne (UE), avec comme point d'orgue plus global *Une Europe sûre dans un monde meilleur* lors du même Conseil européen. En 2004, l'ensemble de cette stratégie européenne est alors plus explicitement prise en compte par la réflexion sur l'application du règlement communautaire sur les transferts duaux².

Rendu public à la fin de l'année 2004, le premier rapport de la Commission européenne sur le règlement communautaire de juin 2000 relatif aux transferts et exportations de biens et technologies à double usage évoque la nécessité de « *contrôles des exportations compatibles avec la mondialisation croissante de l'économie double usage* »³. De manière encore plus forte que pour les exportations d'armement, la recherche de cette compatibilité est le cœur même de la question relative aux transferts de biens et technologies à double usage. Un premier régime européen de contrôle, mis en place en 1994, avait échoué du fait d'un équilibre précaire entre les objectifs de sécurité et de compétitivité. Le règlement communautaire de juin 2000, fondé uniquement sur la politique commerciale commune, semble avoir remédié à ce déséquilibre. Qu'en est-il cependant dans un contexte de lutte accrue contre la prolifération, y compris désormais au niveau européen ? Dans un tel contexte clairement formalisé depuis 2003, le maintien de l'équilibre trouvé en 2000 peut ainsi surprendre. En outre, l'adhésion de dix nouveaux pays à l'UE en mai 2004 pose en soi de manière aiguë le problème de l'harmonisation communautaire dans ce domaine. D'autre part il est attendu, de la part des industriels et des autorités européennes en charge de la stratégie contre la prolifération des ADM et de la dualité, une forte croissance de la demande des technologies duales et une imbrication de plus en plus forte entre les technologies civiles et

¹ *Basic principles for an EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction*, document 10352/03 PESC 315 et *Action plan for the implementation of the basic principles for an EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction*, document 10354/03 PESC 316.

² Notamment trois actions du *Plan d'action* : action 7 (« *faire de l'UE un acteur coopératif majeur des régimes de contrôle des exportations* »), action 20 (« *Renforcer le régime communautaire de contrôles des exportations* »), action 21 (« *Peer Reviews* » des pratiques de contrôles).

³ Commission européenne, *Rapport au Parlement et au Conseil sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil pour la période octobre 2000 – mai 2004*, p. 16.

les technologies militaires, rendant de plus en plus complexe l'application des procédures d'autorisation et des contrôles⁴.

Il s'agit par conséquent de dresser un bilan global de l'application du règlement communautaire, de sa portée et de ses enjeux. Quelle est sa valeur ajoutée ? Comment s'inscrit-il par rapport aux différents régimes et accords internationaux de lutte contre la prolifération ? Quelles sont les possibilités d'évolution du règlement communautaire pour améliorer cette lutte ? Le règlement communautaire pose aussi un certain nombre de questions sur la place de la Commission européenne dans le domaine de la Défense et de la sécurité, bien qu'elle se positionne d'abord par rapport à l'impact en terme économique des contrôles à l'exportation. Nous évoquerons enfin l'application du règlement sous l'angle industriel.

De l'ancien « système trans-pilier » de 1994 au règlement communautaire de 2000

Fondé sur l'article 113 (politique commerciale commune) du Traité instituant la Communauté européenne, le règlement communautaire de décembre 1994 définissait les principes du contrôle des exportations⁵. S'y ajoutait une action commune, dans le cadre de la PESC, qui définissait les listes de biens et technologies à double usage⁶. Ce « système trans-pilier », jugé dès son adoption comme devant être transitoire, est invalidé par deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes en 1995⁷ : le contrôle doit relever exclusivement de la politique commerciale commune. Par ailleurs, au-delà de la question juridique de la compétence, la Commission européenne avait demandé en 1997 des retours d'expériences de la part des entreprises et des administrations sur d'éventuelles « *situations défavorables créées par le régime communautaire de contrôle des exportations par rapport aux régimes en vigueur aux Etats-Unis et au Japon* »⁸. Il en était sorti la conclusion suivante : « *La Commission constate que le régime actuel, caractérisé par la coexistence de nombreux types d'autorisations nationales, souvent pour les mêmes destinations, mais couvrant un éventail de produits légèrement différents, est trop complexe pour être géré au quotidien par les agents des douanes aux postes frontières, et que l'industrie le juge impraticable* »⁹. L'ambiguïté de ce « système trans-pilier » conduit la Commission européenne à en proposer une révision.

Le règlement communautaire du 22 juin 2000 met en œuvre un nouveau régime de libre circulation des biens à double usage au sein de l'UE¹⁰ ; il est entré en vigueur le 26 septembre

⁴ John Borgers, « Hautes technologies aux Pays-Bas », in *Future. Le magazine international de Thales*, n° 1, printemps 2004, p. 30, et Conseil européen, *Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive*, décembre 2003.

⁵ « Règlement (CE) n° 3381/94 du Conseil du 19 décembre 1994 », *JoCe* L 367 du 31 décembre 1994.

⁶ « Décision d'action commune du Conseil n° 94/942/PESC du 19 décembre 1994 », *JoCe* L 367 du 31 décembre 1994. Pour une analyse de ces deux arrêts, cf. Marc Guillaume et Dominique Meria, « Les aspects juridiques de la construction de l'Europe de l'armement », *L'armement*, n° 72, décembre 2000, pp. 66-67.

⁷ Arrêt C-70/94 du 17 octobre 1995 (Ressortissant allemand contre Allemagne), Recueil 1995, pp. I-3189 ; arrêt C-83/94 du 17 octobre 1995 (Allemagne contre ressortissant allemand), Recueil 1995, pp. I-3231. Cf. aussi Conseil européen - Environnement, « Communication à la presse », Luxembourg, 22 juin 2000, (Presse 219).

⁸ Commission européenne, *Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la Défense*, Bruxelles, COM(97) 583 final, 4 décembre 1997, annexe II, p. 6.

⁹ Assemblée nationale / Délégation pour l'UE, « Compte-rendu n° 50 – Réunion du jeudi 9 juillet 1998 ».

¹⁰ « Règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage », *JoCe* L 159 du 30 juin 2000. Ce règlement communautaire est en outre complété par une *Action commune du Conseil du 22 juin 2000 (2000/401/PESC) relative au contrôle de*

2000. La définition retenue en matière de dualité est celle « *des biens (y compris des logiciels) et des technologies susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ; ils incluent tous les biens qui peuvent être à la fois utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs* »¹¹. Plus précisément, il s'agit d'abord de biens et technologies civils, servant potentiellement à des applications militaires. Le règlement communautaire couvre les transferts de technologie par voie électronique, par télécopieur et téléphone, c'est-à-dire les transferts intangibles ; il ne concerne pas les biens et technologies du domaine public ni les activités de recherche fondamentale (mais la réflexion pourrait avancer sur ce sujet). Le problème de ce contrôle est son applicabilité en fonction de l'évolution constante des technologies de communication. Toutefois, « *le cas d'une société qui déciderait, via les nouveaux moyens de communication, de rendre libre l'accès, sur le marché extérieur à l'UE, à des technologies soumises à contrôle à l'exportation, a semblé peu probable car allant à l'encontre, non seulement de la propriété industrielle et intellectuelle, mais aussi de l'obligation de respect du Règlement double usage* »¹². Un séminaire a eu lieu le 14 juin 2004 sur ce sujet à Berlin afin d'identifier les meilleures pratiques : le concept d'exportation électronique semble faire jour.

Le règlement communautaire, fondé uniquement sur l'article 133 du Traité sur l'UE (anciennement 113 du TCE), réunit à la fois les principes du contrôle, les listes de biens et technologies concernés et les destinations finales, à travers un système de licences ou autorisations d'exportation différenciées. Nous en rappelons brièvement la teneur :

- L'annexe I comprend la liste de base, divisée en dix catégories. Les biens et technologies listés (sauf si présents dans l'annexe IV, *cf. infra* dans ce cas) nécessitent uniquement des formalités commerciales et archivistiques de la part des industriels exportateurs : cela est valable pour les transferts intra-communautaires. Pour l'exportation hors de l'UE, les biens et technologies de cette liste (sauf si présents à l'annexe IV) sont tous soumis à autorisation, avec un système de trois licences (individuelle, globale, générale¹³).

A partir de cette annexe de base et par exclusion de certains biens et/ou mention de destinations spécifiques sont constituées les deux autres listes, celles des annexes II et IV :

- L'annexe II indique les biens et technologies à double usage extraits de l'annexe I, dont l'exportation hors de l'UE est possible vers sept destinations, après l'obtention d'une autorisation générale communautaire d'exportation n° EU001 (AGCE par la suite) dont le formulaire correspond à l'annexe III. Ces sept destinations – l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les Etats-Unis – définissent ainsi

l'assistance technique liée à certaines destinations finales militaires. Cette action commune élargit les possibilités de contrôle aux transferts tangibles et intangibles d'expertises techniques, de formation, de savoir-faire, de logiciels à finalité directement militaire.

¹¹ Article 2a du « Règlement (CE) n° 1334/2000... », *op. cit.*

¹² Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000*, *op. cit.*, p. 4.

¹³ - Licence individuelle : un ou plusieurs biens identifiés, de même nature, valable 2 ans, avec une quantité et valeur déterminées.

- Licence globale : sans limitation de quantité ni de valeur, pour un ou plusieurs biens à usage identifié, vers un ou plusieurs pays, et valable 2 ans. Elle dispense l'exportateur de l'obtention d'une licence individuelle pour chaque expédition, et permet ainsi à un opérateur « *qui justifie d'exportations régulières de biens à double usage de mieux gérer les flux ordinaires de sa société* ».

- Licence générale : elle est valable pour certaines catégories de biens, sans limitation de quantité ni de valeur, et vers des destinations précisées par chaque Etat.

une zone extra-européenne de confiance¹⁴. L'annexe II reprend la quasi-totalité des biens à double usage de l'annexe I, précisément l'annexe I moins les biens de l'annexe IV et douze autres biens, technologies et composants¹⁵. Pour ces biens exclus de l'annexe II, l'exportation reste soumise à l'obtention des licences de l'annexe I.

- L'annexe IV reprend enfin les seuls biens et technologies à double usage, les plus sensibles de l'annexe I, dont l'échange intra-communautaire est soumis à autorisation. Les licences possibles sont individuelles ou globales, et générales pour une partie des biens seulement.

Ce régime est ainsi basé sur un triple processus de facilitation des échanges ou de contrôle accru, à travers les trois annexes, les quatre types de licences et les trois destinations (UE/zone de convergence/le reste du monde). La sensibilité des biens et technologies se détermine donc à la fois en soi et à partir des destinations, ce qui donne quatre cas de sensibilité (du plus clair au plus sombre dans le tableau suivant).

Biens dans : Destinations	Annexe I et non présents dans les autres annexes	Annexe II	Annexe IV (1 ^{ère} partie)	Annexe IV (2 ^{ème} partie)
UE	Libre	Trois licences possibles	Trois licences possibles	Licences individuelle et globale
Australie, Canada, Japon, Nouvelle- Zélande, Norvège, Suisse, Etats-Unis	Trois licences possibles	AGCE	Trois licences possibles	Licences individuelle et globale
Reste du monde	Trois licences possibles	Trois licences possibles	Trois licences possibles	Licences individuelle et globale

Seule l'AGCE est clairement définie et harmonisée dans ses modalités d'utilisation – officiellement délivrée par les autorités communautaires, elle l'est en fait par les autorités nationales *pour le compte* des autorités communautaires et valide dans les autres Etats de l'UE – alors que les autres licences (individuelle, globale, générale), pour les cas plus sensibles, sont définies aux niveaux nationaux. Les sept destinations éligibles à l'AGCE représentaient, en 1998, lors des discussions sur la réforme du régime communautaire, plus de 70 % des exportations des biens et technologies à double usage à partir de l'UE¹⁶. La procédure d'AGCE définit une première sphère de facilitation des exportations hors UE, sphère qu'il serait possible à la fois d'élargir à d'autres pays encore et de faire converger vers les critères et pratiques intra-européennes¹⁷.

¹⁴ Jusqu'à l'élargissement de 2004, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne étaient aussi bénéficiaires de l'AGCE, en raison d'une législation suffisamment élaborée. Les sept autres pays candidats, devenus membres de l'UE en mai 2004, ne bénéficiaient pas de ce régime, mais sont entrés directement dans le cadre du règlement communautaire lors de leur adhésion. En 1998, la Commission européenne évoquait au sujet des dix pays éligibles à l'AGCE « un régime de contrôle comparable à celui en vigueur dans l'UE » et « une convergence de fait entre les politiques nationales dans ce domaine » (Commission européenne, *Proposal for a Council Regulation (EC) setting up a Community regime for the control of exports of dual-use goods and technology*, Bruxelles, COM(1998) 257 final, mai 1998, p. 3).

¹⁵ Le nombre de biens exclus de l'annexe II a augmenté entre 2000 et 2004.

¹⁶ Assemblée nationale / Délégation pour l'UE, « ...Réunion du jeudi 9 juillet 1998 », *op. cit.* L'élargissement de 2004 n'a pas fondamentalement changé cette proportion.

¹⁷ La révision continue des pays éligibles à l'AGCE était prévue lors de la réforme du « système trans-pilier » mais n'a pas été évoquée par la suite (Commission européenne, *Proposal for a Council Regulation (EC) setting up a Community regime...*, *op. cit.*, p. 3). Il s'agirait en quelque sorte de créer des « listes blanches », à l'image de la réflexion sur ce sujet au sein de l'Accord-cadre issu de la *LoI*. A l'inverse d'une extension des principes

Facilitant les échanges, ce système comporte un certain nombre de mesures de sauvegarde ou de contrôles complémentaires possibles.

La clause « attrape-tout » ou « *catch all* » (article 4 du règlement communautaire) s'appliquant aux biens et technologies non listés, donc non contrôlés, permet, moyennant des indications délivrées par l'exportateur ou plus souvent par les autorités publiques, de s'opposer à l'exportation, si l'utilisation est supposée liée à des armes chimiques, biologiques ou nucléaires, si la destination est un pays soumis à un embargo sur les armes, ou s'il y a incorporation prévue dans un matériel de guerre. Par ailleurs, chaque pays a la possibilité d'ajouter des biens et technologies régulièrement contrôlés. Outre les critères de refus d'autorisations liés à la clause « *catch all* » ou liés à l'évaluation des risques par les autorités, peuvent être requis des critères issus du *Code de conduite européen en matière d'exportation d'armements* (cf. article 8 du règlement communautaire, modifié en ce sens à la demande des parlementaires européens¹⁸). Chaque Etat membre peut enfin s'opposer durant une période de dix jours ouvrables à une exportation permise par un autre Etat membre, préservant ainsi une marge de manœuvre souveraine.

Plus encore que les exportations d'armement, celles des biens et technologies à double usage nécessitent ainsi des procédures de consultations, d'échanges d'informations et de notifications des autorisations et refus, cela en raison de la moindre visibilité de la finalité réelle d'usage : il s'agit d'éviter la constitution progressive, multi-sourcée, à partir de composants civils, d'une capacité militaire. Ainsi, le contrôle des biens et technologies à double usage, tout en ayant une procédure administrative davantage prise en charge par les autorités en charge de l'économie, du commerce et de l'industrie (avec des variations selon les Etats), n'en demeure pas moins intégré à la politique globale d'exportation d'armement. Pour preuve, ce sont encore largement les rapports en matière d'exportation d'armement qui fournissent annuellement les principes politiques en matière de biens et technologies à double usage, et les annexes du régime communautaire sont construites à partir des listes des accords et régimes internationaux.

Les accords et régimes internationaux

La compréhension du règlement communautaire passe nécessairement par celle des engagements internationaux en matière de non-prolifération : l'annexe I, annexe de base du règlement, regroupe les listes élaborées dans cinq engagements internationaux de non-prolifération¹⁹ :

européens à d'autres pays, la question se pose d'une législation davantage extra-territoriale, comme aux Etats-Unis.

¹⁸ Parlement européen, « Résolution sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 3381/94 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage (COM(98)0258-C4-0443/98) », *JoCe* C 219/34, 30 juillet 1999. Le *Code de Conduite* prévoyait lui-même la prise en compte des biens et technologies à double usage « *lorsqu'il existe des raisons de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces biens* » (Article 6 du *Code de Conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, Bruxelles, 5 juin 1998).

¹⁹ Nous n'analyserons pas ici chacun des engagements, ni le système normatif d'ensemble. Considérons juste que « *ces textes qui énoncent des lignes directrices ou des règles de comportement, non obligatoire juridiquement [sauf la CIAC], ne sont pas un "pré-droit", n'ont pas vocation à se transformer en "droit dur". Il s'agit dans certains cas d'une technique "para-juridique", qui intervient à titre d'accompagnement d'instruments contraignants* » (Anne-Sophie Millet-Devalle, « Codes de conduite et exportations d'armement », *Arès*, n° 47, vol. XIX – fascicule 1, avril 2001, p. 56). Il serait possible d'ajouter à ces engagements le *Code de Conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements* de juin 1998 et la liste des équipements

- La Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC), entrée en vigueur en 1997 et juridiquement contraignante.
- Le Groupe des pays fournisseurs d'articles nucléaires (NSG) ou Club de Londres, datant de 1975, réunissant les Etats parties au Traité de non-prolifération (TNP) entré en vigueur en 1970 et incitatif. Les directives du NSG sont notifiées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et deviennent, par cet intermédiaire, donc contraignantes.
- Le Groupe Australie, datant de 1985, réunissant tous les Etats parties de la CIAC, une fois celle-ci entrée en vigueur, et incitatif. Le Groupe Australie s'est davantage concentré sur la prolifération biologique que chimique à partir de 1997.
- Le Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles (MTCR), datant de 1987, à l'initiative du G7 et incitatif.
- L'Arrangement de Wassenaar. Le *COCOM* (*Coordinating Committee for multilateral strategic export control*), cessant d'exister le 31 mars 1994, un « Nouveau forum » est mis en place, qui devient l'Arrangement de Wassenaar en décembre 1995. Ce dernier compte trente-trois Etats en 1996, dont les quinze Etats membres de la Communauté européenne. Principal et premier instrument international de contrôle, ouvert sur une base mondiale non-discriminatoire, et dédié plus directement aux transferts de biens et technologies à double usage – la procédure de notification des refus est plus stricte que celle portant sur les transferts d'armements –, l'Arrangement de Wassenaar reste toutefois non contraignant.

Ces engagements juridiques ou politiques réunissent au 1^{er} janvier 2005 de 34 à 167 Etats membres (*cf.* tableau II pour la place de l'UE au sein de ces engagements) et ont tous élaboré une ou plusieurs listes de biens et technologies à double usage, outre les listes d'équipements militaires. En 1994, parallèlement à la réflexion sur la succession du *COCOM* et « *dans une ambiance d'urgence ne s'accommodant pas toujours des lenteurs du processus normatif international classique* »²⁰, l'UE prend pour elle-même une initiative parallèle – le « système trans-pilier » –, qu'elle réforme en 2000. Le règlement communautaire survient alors véritablement après tous les engagements internationaux et se positionne par rapport à eux dans le sens de l'intégration comme le montre la nomenclature même du règlement communautaire. L'actualisation des listes du règlement communautaire s'effectue à partir des modifications décidées, à l'unanimité et sur une base annuelle, au sein de quatre de ces régimes internationaux (les décisions du Groupe Australie valent en fait pour la CIAC). Les sept modifications du règlement depuis 2000 ont ainsi principalement porté sur les listes, la dernière ayant eu lieu en juillet 2004 pour les décisions de 2003 issues du *MTCR*, de l'Arrangement de Wassenaar et du Groupe Australie²¹.

Le contrôle communautaire est donc juridiquement indexé, référencé sur les régimes et accords internationaux : respectant le régime communautaire, chaque Etat respecte ainsi nécessairement les cinq engagements internationaux. D'autre part, le règlement communautaire étant juridiquement contraignant, il tend de fait à rendre imposable aux Etats de l'UE les décisions (concernant le double usage) des cinq engagements internationaux et

militaires de l'Union européenne adoptée en juin 2000, mais ces engagements ne sont valables qu'au niveau intra-européen.

²⁰ Anne-Sophie Millet-Devalle, « Codes de conduite et exportations d'armement », *Arès*, n° 47, vol. XIX – fascicule 1, avril 2001, p. 56.

²¹ « Règlement (CE) n° 1504/2004 du Conseil du 19 juillet 2004 portant modification et mise à jour du règlement (CE) n° 1334/2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage », *JoCe* L 281 du 31 août 2004.

leur respect : la valeur ajoutée du règlement communautaire apparaît par conséquent dans le fait qu'il rende contraignants les engagements internationaux par incidence juridique. Enfin, soulignons que par référence au règlement communautaire, les forums internationaux ont progressivement adopté ou visent à adopter la clause « *catch all* »²².

Les transferts de biens et technologies selon les cadres nationaux

La plupart des Etats membres, anciens et nouveaux, ont modifié depuis juin 2000 leur législation nationale pour intégrer les dispositions du règlement communautaire. Seules exceptions : le Portugal et l'Espagne, avec des législations datant respectivement de 1991 et 1998. Le Royaume-Uni, l'Italie et l'Autriche ont les législations les plus récentes en la matière, la France ayant transcrit le règlement communautaire par un décret du 13 décembre 2001.

D'une manière générale, le nombre des licences individuelles délivrées varie de 72 à 5 048 selon les pays pour l'année 2002, celui des licences globales de 2 à 83²³ – pour la France, le nombre total de licences individuelles, globales et générales se situe vers 2000. Les transcriptions nationales du règlement n'ont pas encore conduit à l'homogénéisation totale des différentes licences ni de leur usage, même si la licence individuelle est privilégiée par les Etats en cas d'exportation hors de l'UE. La mise en place de l'AGCE n'a pas empêché non plus le maintien de certaines licences générales nationales : il y en a trois en France contre six en Allemagne²⁴ ; le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, la Grèce et l'Italie y ont aussi encore recours. Les biens contrôlés par ces licences générales nationales peuvent être exportés vers des destinations différentes des sept prévues par l'AGCE – l'objectif restant l'harmonisation dans le cadre de l'autorisation communautaire.

Le règlement communautaire permet aussi aux Etats de contrôler des biens et des technologies non listés dans les annexes, soit du fait de la clause « *catch all* » soit par ajout de certains biens et technologies par les Etats, dans une optique restrictive. Il s'agit d'avoir une certaine flexibilité face à un risque de prolifération soudain, selon la situation géopolitique ou l'innovation technologique, et de laisser aux Etats une marge de manœuvre en fonction de leur industrie. Seuls l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont une législation usant de la possibilité d'ajouter certains autres biens éligibles au contrôle²⁵.

Enfin, les délais de délivrance des licences varient fortement d'un Etat à l'autre, sans qu'il y ait toujours d'objectifs clairement mentionnés. Les autorités françaises délivrent les licences

²² Pour un aperçu récent de l'évolution systémique des différents engagements internationaux, cf. « Export control. Multilateral cooperation among smaller groups of States. The need for enlargement », *DDA Occasional Papers*, n° 8 (« Disarmament and non-proliferation regimes »), octobre 2004, pp. 47-51.

²³ Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000, op. cit.*, p. 10.

²⁴ Pour la France : les « biens industriels », les « produits chimiques » et le « graphite ». Pour l'Allemagne : licence générale n° 9 (produit « graphite »), licence générale n° 10 (ordinateurs et équipements liés), licence générale n° 12 (valable au dessous d'un certain montant), licence générale n° 13 (pour quelques biens et technologies mineurs), licence générale n° 16 (certains biens de télécommunication et de sécurité informatique).

²⁵ Dans le cadre du règlement communautaire, les autorités françaises effectuent un contrôle par autorisation pour certains hélicoptères civils et de leurs pièces détachées, et les gaz lacrymogènes et agents anti-émeutes, contrôles qui reposent sur une législation nationale antérieure au règlement communautaire. (Par ailleurs, les poudres et substances explosives et les biens et technologies relatifs à la cryptographie sont soumis à une législation nationale spécifique.) Pour les transferts intra-communautaires, l'Allemagne contrôle, en plus des biens de l'annexe I, un certain nombre de biens et technologies en matière de véhicules terrestres, d'hélicoptères et d'appareils de transmission.

dans un délai de dix ou douze jours, les autorités danoises dans un délai de quatorze jours, les autorités britanniques dans un délai de vingt jours ; le « Comité consultatif pour l'exportation des biens à double usage » en Italie dispose d'un délai maximum de soixante jours, etc.

Outre l'harmonisation attendue entre les anciens membres eux-mêmes, la transcription de l'acquis communautaire par les nouveaux Etats membres de l'UE ne semble pas poser de difficultés majeures (quelques retards, pour Malte notamment) : la préparation a été conduite par la DG du Commerce de la Commission européenne. Par ailleurs, le faible volume attendu de demandes de licences, à savoir un maximum d'octroi de 1 300 licences par an pour les dix nouveaux Etats (avec une moyenne autour de 300), n'est pas de nature à bouleverser le régime communautaire²⁶. La nouveauté qui pourrait nécessiter une harmonisation est l'existence chez les nouveaux Etats membres de législations plus élaborées en matière d'importation.

L'élargissement du 1^{er} mai 2004 a surtout introduit une inadéquation entre le régime communautaire et les autres régimes et accords internationaux : certains pays ne sont pas membres de l'Arrangement de Wassenaar (Chypre, Estonie, Lituanie, Lettonie et Malte) et ni du *MTCR* (Chypre, Estonie, Lituanie, Lettonie, Malte et Slovaquie). Si, en adhérant à l'UE, ces Etats appliquent de fait la réglementation communautaire, ils ne participent pas aux échanges d'informations ni aux groupes techniques qui préparent les décisions plénières (à l'unanimité) au sein de ces deux régimes internationaux. Alors que ces discussions déterminent les modifications des listes de la réglementation communautaire, il apparaît là une forte situation d'inégalité politique et commerciale, et une incompatibilité entre les normes juridiques²⁷. Pour rétablir la compatibilité juridique, par suite politique et commerciale, la Commission européenne propose d'amender éventuellement le règlement communautaire et/ou de favoriser l'adhésion des nouveaux Etats membres dans le *MTCR* (pour les sept Etats précités) et l'Arrangement de Wassenaar (pour les cinq Etats précités)²⁸. Cette dernière solution, qui correspond à l'universalisation des normes en matière de désarmement et de non-prolifération toujours réclamée par le Conseil européen, est donc la meilleure, puisqu'elle conserverait pleinement l'homogénéité vers le haut et les références internationales du règlement communautaire. *In fine*, il s'agit de rendre davantage opératoire le poids croissant de l'UE au sein des régimes internationaux, les Etats membres représentant désormais une moyenne de 50 % (contre 37 % avant l'élargissement) des Etats parties à ces régimes.

Parallèlement aux Etats membres, un acteur européen intervient dans la réglementation communautaire et même dans les régimes internationaux : la Commission européenne.

²⁶ Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000*, op. cit., p. 13.

²⁷ L'article 11 du règlement communautaire indique que les listes de biens et technologies de l'annexe I sont mises à jour dans le respect des obligations et engagements que chaque Etat membre a acceptés en tant que membre des régimes, accords et forums internationaux de non-prolifération et de contrôle des exportations.

²⁸ En 2004, même avant pour certains, tous les nouveaux pays ont déposé une demande d'adhésion à l'Arrangement de Wassenaar et/ou au *MTCR*. Cependant, la Slovaquie exceptée, l'Arrangement de Wassenaar n'a pas accueilli d'autres membres, et la question ne semblait pas d'ailleurs, en 2004, d'une actualité intense (« Entretien avec des représentants des administrations française, américaine et suédoise », sur www.faits-et-projets.com/, 2004). De même, la réunion plénière du *MTCR* d'octobre 2004 a abouti au refus de l'admission de sept des nouveaux Etats membres de l'UE.

Le positionnement de la Commission européenne

L'essence du contrôle des exportations de biens et technologies à double usage (la libre circulation contrôlée) est fondamentalement différente de celle d'un contrôle des exportations d'armements (la régulation des exceptions dans un régime de prohibition) et induit de fait davantage de questions liées à la compétitivité économique – il faut toutefois garder à l'esprit que même les engagements internationaux en matière d'armement *stricto sensu* comportent une forte composante économique, « *dessinent aussi un cadre pour la concurrence* »²⁹.

La place de la Commission au sein de la réglementation sur la dualité dans une optique sécuritaire est cohérente dans un contexte de passage progressif de la notion de Défense à celle de sécurité, la Commission favorisant et organisant elle-même cette transition³⁰. « *Alors que les aspects ayant trait à la défense sont de l'unique ressort du Conseil de l'Union européenne, la notion de sécurité, telle qu'elle est évoquée par la Commission européenne, se veut "interpilier". Le champ couvert par ce concept est particulièrement large puisqu'il concerne aussi bien la protection civile, les opérations de sauvetage, l'aide humanitaire, les opérations de police, des garde-côtes ou des douaniers que le soutien à la PESC [...]* »³¹. La Commission a parrainé le rapport STAR 21 de juillet 2002 sur le secteur aéronautique civil, dont les conclusions intéressent les objectifs du programme européen d'acquisition de technologie (ETAP)³². Cette transition est encore plus claire avec le Programme européen de recherche sur la sécurité (PERS), portant *essentiellement* sur les technologies duales, « *qui sont aussi au cœur de l'ETAP* »³³ : technologies de l'information, systèmes de navigation, de détection et d'observation spatiaux, capteurs, télécommunications, etc. En fait, le PERS passe de la dualité à la multifonctionnalité, signifiant par là que la dualité ne doit plus être une incidence hasardeuse *ex post* mais recherchée en soi, ou objet même de recherche, dès la phase initiale des différents programmes publics et européens de sécurité³⁴. Par la sécurité, la Commission devient un acteur primordial du secteur de la Défense, suite logique de ces interventions sur le nécessaire renforcement de la BITD européenne depuis 1996-1997 et surtout depuis 2003.

²⁹ Anne-Sophie Millet-Devalle, « Codes de conduite et exportations d'armement », *op. cit.*, pp. 57 et suiv.

³⁰ Commission européenne, *Recherche sur la sécurité – Les prochaines étapes* (Com(2004) 590 finale, 7 septembre 2004). Rappelons que la Commission est déjà compétente dans le domaine de la sécurité sanitaire (au travail, pour le transport, etc.), c'est-à-dire dans le domaine de la *biosafety*, proche par certains aspects de la *biosecurity* qui nous intéresse entre autres ici. Tout en conservant la séparation juridique entre les mesures relatives aux deux notions, une nouvelle définition des liens et des domaines respectifs ainsi qu'une coopération entre les différentes structures paraissent inévitables, particulièrement au moment où l'entrée en phase opérationnelle du Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies basé à Stockholm a été anticipée pour le 1^{er} mai 2005 (ces liens entre *biosafety* et *biosecurity* sont notamment évoqués dans *Stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM*, 12 décembre 2003, p. 10 ; *European Union Report on the Implementation of the UNSCR 1540*, octobre 2004, pp. 8-9 ; et dans Conseil européen, *Implementation of the WMD Strategy – 6-monthly Progress Report*, n° 15246/04 PESC 1040, Bruxelles, 3 décembre 2004, p. 12).

³¹ Jean-Guy Branger, *Maîtrise des armements et non-prolifération : les moyens satellitaires de vérification*, rapport de l'Assemblée de l'UEO, document C/1902, 12 mai 2005, p. 17.

³² Groupe de personnalités politiques et de l'industrie aéronautique, *Strategic Aerospace Review for the 21st Century – Creating a coherent market and policy framework for a vital European industry*, Bruxelles, juillet 2002.

³³ Edward O'Hara, *Le programme européen d'acquisition de technologie (ETAP)*, rapport de l'Assemblée de l'UEO, document C/1901, 12 mai 2005, p. 12. Cf. aussi Yves Fromion, *Rapport d'information sur la recherche de défense et de sécurité*, Paris, Assemblée nationale, n° 2150, 9 mars 2005, p. 38.

³⁴ *Research for a Secure Europe – Report of the Group of Personalities in the field of Security Research*, 15 mars 2004, p. 21.

Par ailleurs, la Commission européenne est membre du Groupe Australie, observateur au NSG (et au TNP depuis la conférence d'examen de mai 2005) et participe de manière de plus en plus complète aux réunions de l'Arrangement de Wassenaar et du MTCR dans la délégation de la Présidence de l'Union européenne : la Commission acquiert ainsi une expertise et un rôle de plus en plus accrus en matière de contrôle des biens et technologies à double usage dans l'optique même de la lutte contre la prolifération.

Concrètement, l'amélioration de la législation européenne sur le double usage passe par la Commission : le *Plan d'action* contre la prolifération des ADM adopté par le Conseil européen de juin 2003 l'a chargée d'animer les « *Peer Reviews* » de l'application du règlement³⁵. En une dizaine de *clusters*, du 23 février au 8 juillet 2004, chaque futur puis nouvel Etat membre a reçu des experts de deux anciens Etats membres afin d'échanger les expériences de mise en œuvre du règlement. L'attente de la Commission vis-à-vis des Etats sur une meilleure transmission vers ses services des notifications de refus de licences illustre aussi ce positionnement, alors même que le « Guide d'utilisation du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements » adopté le 28 octobre 2003, prévoit, succinctement il est vrai, cette procédure de notifications dans le cadre des échanges d'informations intergouvernementaux relatifs aux exportations d'armements. Enfin, l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité (adoptée le 28 avril 2004) entraîne la mise en place de contrôles non encadrés par le règlement communautaire actuel.

La Commission, en souhaitant ce meilleur encadrement, vise à « *réduire les distorsions de concurrence dont souffre le secteur double usage européen [...] et donc, à terme, de renforcer la sécurité internationale* »³⁶. Le double objectif de sécurité et de compétitivité peut alors être visé. « *Un PERS devrait viser à dynamiser la compétitivité des entreprises européennes du secteur de la sécurité et à stimuler le développement du marché (public et privé) des produits et des systèmes de sécurité* », rappelait le Groupe de personnalités dans son rapport de mars 2004.

Il faut encore approfondir dans la compréhension de l'objectif primordial de la Commission européenne et de la voie qu'elle a choisi pour l'atteindre : alors que 95 % des biens contrôlés semblent servir à un usage civil, au moins pour les listes issues du système « trans-pilier » de 1994³⁷, la performance des contrôles ne peut ni être uniquement mesurée à l'aune de la sécurité elle-même, ni même à celui de la compétitivité des industries de défense, mais à l'aune de l'impact économique sur l'ensemble des secteurs industriels ou services utilisant des biens et technologies à double usage pour un usage civil. La réflexion est ainsi progressivement passée de la volonté d'éviter « *des distorsions entre les différents Etats membres* »³⁸ à celle d'éviter les distorsions de concurrence préjudiciables aux activités économiques, puis enfin à celle de « *réduire les sources de distorsion de concurrence sur les marchés extérieurs* » et « *certaines obstacles à une concurrence parfaite entre exportateurs* »³⁹. Instrument permettant à long terme de renforcer la sécurité internationale, selon la Commission, la concurrence dans le secteur du double usage tend à devenir un objectif en soi. L'équilibre recherché en vain par le « système trans-pilier » de 1994 est bel et

³⁵ Une « *Task force* » réunissant la DG du Commerce, la DG des Relations extérieures, le secrétariat du Conseil et la Finlande a été mise en place pour coordonner les « *Peer Reviews* ». Celles-ci pourront aussi servir d'argumentaires pour l'adhésion de certains Etats européens au MTCR et à l'Arrangement de Wassenaar.

³⁶ Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000, op. cit.*, p. 17.

³⁷ Assemblée nationale / Délégation pour l'UE, « ... Réunion du jeudi 9 juillet 1998 », *op. cit.*

³⁸ Claire Quesada, « Le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage (civil et militaire) », *in Euro Info Center*, Grenoble, septembre 2004, p. 2.

³⁹ Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000, op. cit.*, pp. 4, 12. Souligné par l'auteur.

bien désormais recherché par la Commission elle-même, ce qui a supposé un déplacement net de celle-ci vers les questions de défense, sinon de sécurité.

S'il devient nécessaire à ce niveau d'analyser les pratiques industrielles, il peut être éclairant de mentionner une vision radicalement différente de celle de la Commission européenne sur ce sujet.

Un point de vue opposé : l'exemple d'Amnesty International

L'analyse du point de vue d'Amnesty International, seul exemple d'ONG que nous évoquerons, vise à montrer la possibilité d'une position différente en matière de transferts de biens et technologies à double usage, notamment afin de mieux mettre en lumière les choix effectués par les politiques nationales et européennes.

Le point de vue d'Amnesty International sur la dualité et les transferts afférents ne repose pas tant sur la question de la dualité elle-même que sur celle de l'utilisation potentielle (ce qui diffère de l'utilisation finale), de la légalité et de l'atteinte à la dignité humaine rendues possible d'une quelconque manière, de la répression interne, des violations des droits humains et du droit international humanitaire. Pour ces raisons, « *Tous les biens à double usage qui préoccupent Amnesty International ne sont pas répertoriés dans la liste du règlement et les informations communiquées par de nombreux gouvernements sont souvent insuffisantes ou manquent de transparence* »⁴⁰. Ainsi, le projet d'une convention-cadre ou d'un traité international sur les transferts internationaux d'armes, soutenu par Amnesty International, une cinquantaine d'autres ONG et plusieurs prix Nobel, inscrit par conséquent « *les technologies militaires sensibles et à double usage* » parmi les armes⁴¹. La perspective est alors foncièrement différente : là où la Commission rappelle que 95 % des biens et technologies duaux sont *in fine* à usage civil, Amnesty international cite plutôt « *Un récent rapport sur l'Irlande [qui] a par exemple indiqué que tandis que les exportations "militaires" irlandaises étaient évaluées, pour 2002, à seulement 34 millions d'euros, celles de biens "à double usage" atteignaient un montant estimé à 4,5 milliards d'euros* »⁴².

Outre cette différence d'appréciation générale mais essentielle, l'ONG se montre très critique à l'égard du mécanisme de l'AGCE : « *Le manque délibéré de transparence en matière d'attribution des licences d'exportation vers un certain nombre de pays est un obstacle à un véritable contrôle parlementaire, en particulier au sein des 10 Etats concernés par l'Autorisation générale communautaire d'exportation* »⁴³. Effectivement, l'AGCE ne suppose seulement qu'un enregistrement préalable auprès des autorités nationales et vaut ensuite sans limitation de quantité, de valeur ou de durée ; en outre, les certificats internationaux d'importation (CII) et de vérification de livraisons (CVL) ne s'appliquent à elle. C'est ce *process* précis (ni contrôle individuel ni contrôle *ex post*) qui motive la critique

⁴⁰ Amnesty International, *Un risque pour la sécurité dans le monde : les exportations d'armements de l'Union européenne*, 2004, p. 121, note 409. C'est ainsi qu'un certain nombre de critiques de l'ONG sur les transferts porte sur des biens et technologies non listés mais jugés duaux par Amnesty International, notamment en ce qui concerne les technologies de communication et de surveillance, C3R en langage militaire et TIC en langage civil, et les produits chimiques potentiellement incapacitants. La préoccupation d'Amnesty International pour les matériels de police et de sécurité (MPS) doit aussi être évoquée ; la Commission européenne a commencé à prendre en compte ces matériels non militaires à partir de 2002, mais hors du règlement communautaire.

⁴¹ Amnesty International, *Le commerce de la terreur – n° 3*, Londres, juin 2002, p. 40.

⁴² Amnesty International, *Un risque pour la sécurité dans le monde*, *op. cit.*, p. 50. Le rapport en question est : Fitzpatrick Associates, *Export Licensing for Military and Dual-use goods*, juin 2003 (*cf.* p. 24).

⁴³ *Ibid.*, p. 58.

des ONG contre l'AGCE et leur fait craindre des réexportations néfastes. Le refus de toutes les sortes de licences générales ou globales, qui peuvent amoindrir l'examen au cas par cas de toutes les activités, c'est-à-dire transaction par transaction, a toujours été une position de principe adoptée par l'ensemble des ONG en faveur d'une régulation internationale et contraignante des transferts d'armements (et de biens et technologies à double usage)⁴⁴. Amnesty International réclame enfin l'application stricte du *Code de Conduite en matière d'exportation d'armements* dès lors que l'usage du bien dual exporté est militaire⁴⁵.

Pour Amnesty International, l'appréciation du régime de contrôle des transferts duaux devrait se passer des considérations économiques et commerciales. Une partie de l'économie de la défense soutient ce type de réflexions, pour qui la sécurité internationale et la prospérité passent fondamentalement d'abord par des accords et des politiques de désarmement plutôt que par l'application du principe de concurrence dans le domaine de la défense⁴⁶.

Pour les entreprises, en revanche, les considérations économiques sont primordiales dans l'appréciation du contrôle des transferts et des exportations de biens et technologies à double usage.

Les attentes et propositions des firmes

Les transferts de biens et technologies duales font partie intégrante de la stratégie industrielle et technologique de l'entreprise. Ils s'inscrivent dans la durée. De la part des firmes il y a la volonté de conserver une maîtrise technologique et d'éviter de créer de nouveaux concurrents : du fait de la logique économique et industrielle, une plus grande ouverture réglementaire n'entraînerait pas nécessairement un déferlement d'exportations technologiques. Le premier risque pour une entreprise reste la dépossession d'une technologie, ce qui implique d'identifier clairement le *core business* technologique et les activités périphériques qui peuvent être transférées⁴⁷. Ainsi, la différence d'appréciation entre les Etats et les entreprises sur les transferts possibles ou non devrait alors porter plus précisément sur l'analyse de l'obsolescence et de la banalisation des technologies et sur l'échéancier d'un transfert éventuel possible. Une telle gestion proactive des transferts technologiques correspond, par exemple, à la stratégie d'Eurocopter⁴⁸. Il s'agit d'exporter un certain écart technologique et d'identifier au préalable cet écart. Singulièrement, les « *Peer Reviews* » de 2004 ont aussi conclu en la nécessité d'une approche proactive, intégrant à la fois les mesures de contrôle sécuritaire, la préservation d'une marché intérieur du double usage et la prise en compte des différentes situations nationales en termes de volume du commerce extérieur du double usage⁴⁹.

⁴⁴ Par exemple : <http://www.armstradetreaty.com/documentos/armslaw/FrameworkConvention.frances.pdf>

⁴⁵ Amnesty International, *Un risque pour la sécurité dans le monde*, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁶ « *Le risque de voir la dimension économique de la défense prendre le pas sur les finalités stratégiques et opérationnelles est toujours présent mais les codes constituent aujourd'hui un modèle perfectible et attractif* » (Anne-Sophie Millet-Devalle, « Codes de conduite et exportations d'armement », *op. cit.*, p. 62).

⁴⁷ Soulignons que les pratiques et les attentes des entreprises européennes en matière de transferts duaux sont aussi nécessairement hétérogènes car elles dépendent de choix différents en matière d'exportation, de R&D, de choix de marchés civils et/ou militaires, de politique de compensations, de production sous licence, d'implantations géographiques, du type de relations avec les filiales et/ou fournisseurs, etc.

⁴⁸ Philippe Harache, « Les paramètres de décisions à l'exportation », DGA/DRI et IRIS, *Les exportations d'armement*, actes du séminaire de travail organisé le 10 décembre 2002 à l'Ensta, Paris, p. 45.

⁴⁹ Conseil européen, « Implementation of the WMD Strategy – 6-monthly Progress Report », *op. cit.*, p. 9.

Les entreprises identifiées « défense » sont par nature les premières à faire valoir et valoriser cette dualité en terme de synergies et d'interpénétrations, notamment dans les secteurs du nucléaire, de l'espace, de l'aviation, des technologies de l'information, de l'aviation, de l'optronique, etc. L'état de la réflexion au sein des entreprises du secteur de la défense montre, outre la critique sur les délais trop longs, des tentatives de propositions visant à définir des codes de conduite légalement contraignants. C'est en ce sens que l'on peut percevoir le concept d'« *entreprise certifiée* » défendu régulièrement par *Thales* : « *La certification permettrait une libre circulation des biens, des technologies et des hommes au sein des entreprises certifiées et de toutes leurs filiales dans le monde. La libre circulation serait également assurée entre les entreprises certifiées, facilitant ainsi les coopérations technologiques, quel que soit leur lieu d'implantation. Des licences spécifiques simplifiées pourraient être également obtenues par ces entreprises pour des zones données* »⁵⁰. Le concept d'entreprise certifiée est une réponse managériale davantage anglo-saxonne, plus internationaliste (ou multi-domestique), empreinte de responsabilité sociale des entreprises, de *corporate governance* et d'éthique des affaires⁵¹. Aux listes de biens et technologies et de destinations il s'agirait alors d'ajouter une liste d'entreprises certifiées tendant à faire foi. Les systèmes de certification font partie des éléments de réflexion portés à la fois par les industriels et la Commission.

Soulignons que pour obtenir une licence globale, l'entreprise doit déjà conduire un audit interne des procédures de contrôle et des listes de clients, mettre en place un système d'archivage spécifique aux biens et technologies et mener des actions de formation des personnels. Moyennant ces mesures, les opérations d'exportation sont ensuite simplifiées et plus rapides (par rapport à la licence individuelle). Cela se rapproche du concept d'entreprise certifiée. Certains Etats utilisent donc le critère de programmes internes de gestion des procédures de contrôle des exportations (*Internal Compliance Programmes* ou *ICP*) pour l'octroi de licences générales ou globales, mais de façon non exclusive et avec leur propre audit des entreprises⁵². En Allemagne, le *Federal Office of Economics and Export Control* (*Bafa*) peut requérir la nomination d'une personne responsable des exportations au niveau du management préalablement à la délivrance de certaines licences.

Outre les procédures européennes de transferts et d'exportations, il faut souligner la contrainte supplémentaire que représente pour les industriels – ils le soulignent fortement – la législation extra-territoriale des Etats-Unis dès lors que les biens produits en Europe intègrent des technologies américaines⁵³. Le *Bureau of Export Administration* au sein du Département du commerce contrôle des produits et technologies importés dans l'UE puis réexportés, et qui font l'objet d'une liste harmonisée avec son équivalent européen. Le problème posé est alors

⁵⁰ Dominique Lamoureux, « Le concept de certification », DGA/DRI et IRIS, *Les exportations d'armement*, *op. cit.*, p. 43.

⁵¹ Cf. l'annonce de la conférence organisée par l'*United Kingdom Association for European Law*, « Reconciling Trade and Global Security » (Londres, 1^{er} juillet 2005), l'une des premières sur le thème des contrôles des biens et technologies à double usage et de ses conséquences pour les entreprises. Le concept d'entreprise certifiée y est traité (par Dominique Lamoureux).

⁵² Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000*, *op. cit.*, p. 8. Les autorités britanniques (et *BAE System* pour l'industrie) sont plus en avance que les autres Etats européens sur ce sujet.

⁵³ Cela est rappelé, entre autres, dans Monfils, *La coopération transatlantique dans le domaine de la technologie de défense*, rapport de l'Assemblée de l'UEO, document 1/1883, 30 novembre 2004. La réflexion sur l'exportation des biens et technologies duaux devrait avancer en prenant davantage en compte la question des importations de même nature.

double : la gestion des importations de biens et technologies à double usage et/ou la mise en place d'une législation européenne extra-territoriale.

La Commission européenne rappelle aussi précisément la « *source d'instabilité juridique* » et l'absence d'harmonisation communautaire qu'entraîne la clause « *catch all* »⁵⁴. Les possibilités de fraude existent, selon les parlementaires européens, tant qu'une clause d'*omnivalence* ne sera pas ajoutée à la clause « *catch all* » – cette revendication est ancienne⁵⁵. Outre ces possibilités de fraude, il faut surtout insister sur la difficulté de gestion administrative (en temps, coûts, expertises) que représente le système de contrôle pour les entreprises, notamment multinationales. En France, outre quelques réunions d'informations, le « Guide sur les exportations de biens et technologies à double usage » publié par les Douanes montre que, sur l'ensemble de la procédure, les doutes sur le classement et la vérification des caractéristiques techniques sont les premières difficultés d'application pour les entreprises⁵⁶. Le ministère français de l'Economie précise qu'en cas de fraude ou de non-respect : « *Le risque [financier et pénal] est donc important pour l'entreprise. La décision de classement ou non, qui s'appuie sur des caractéristiques techniques, est donc à prendre à un niveau élevé : directeur, responsable produit, de préférence au service juridique, logistique ou commercial* »⁵⁷. Toujours à un niveau national, les autorités suédoises ont mis en place un réseau interactif d'échange d'informations entre l'administration et les industriels.

Parallèlement, hormis les applications militaires de certains biens et technologies, les applications principales sont civiles, nous l'avons déjà mentionné. Les transferts technologiques conditionnent pour partie le développement et à la compétitivité économiques. C'est le sens de la *Stratégie européenne en matière d'emploi et d'innovation* définie par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 et dont la révision à mi-parcours a débuté en mars 2005. Ainsi, l'évaluation des effets externes des contrôles, par des mécanismes d'« *impact assessments* » doit se porter à la périphérie des entreprises de défense, voire hors de ce secteur particulier.

Les secteurs industriels plus larges comme la chimie, la biologie et les biotechnologies, les sciences du vivant, etc., sont fortement concernés par les contrôles et peuvent en subir les contraintes, parfois contre-productives en terme de compétitivité. Soulignons que « *La chimie européenne est le troisième employeur industriel, avec ses 1,7 million d'emplois directs et ses 3 millions d'emplois dérivés* »⁵⁸. Au niveau communautaire, la Commission européenne prévenait en 2003 qu'il « *conviendrait de tenir compte de l'incidence de tels contrôles sur la compétitivité des industries de la défense de l'UE, ainsi que de celle concernée par la fabrication des biens à double usage* »⁵⁹. Dans le cadre de l'*Export Control Act* de 2002, les autorités britanniques évaluent, par exemple, l'impact de l'implémentation des mesures de contrôle sur l'industrie (en termes de coûts et de lourdeurs administratives), grâce au mécanisme du *Regulatory Impact Assessment*⁶⁰.

⁵⁴ Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1334/2000*, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵ Parlement européen, « Résolution sur le rapport de la Commission ... sur l'application du règlement (CE) n° 3381/94... », *op. cit.*

⁵⁶ <http://www.douane.gouv.fr/pdf/documentation/guidebdu.pdf>, 22 p.

⁵⁷ MINEFI, « Le contrôle de l'exportation des biens et technologies à double usage », Paris, octobre 2004, p. 6.

⁵⁸ Odile Quintin (Commission européenne / DG « Emploi et Affaires sociales »), « Travailler avec les substances dangereuses : un défi pour la politique européenne », Bilbao, le 24 novembre 2003, p. 2.

⁵⁹ Commission européenne, *Défense européenne – questions liées à l'industrie et au marché. Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense*, COM(2003) 113, Bruxelles, 11 mars 2003, p. 17.

⁶⁰ Gilles Le Blanc et Sylvie Matelly, « Vers de nouveaux régimes de contrôle des exportations d'armement : le cas du Royaume-Uni », *Arès*, n° 53, vol. XXI - fascicule 1, juillet 2004, p. 53. Selon le *DTI's Export Control*

Enfin, en élargissant à la recherche et la science, il a été montré par l'UNIDIR que la dualité devrait mieux être prise en compte par les scientifiques eux-mêmes⁶¹. Si la recherche fondamentale et académique reste encore pour le moment en dehors de la réglementation communautaire sur le double usage, les « *Peer Reviews* » ont avancé des propositions dans le sens d'une meilleure prise en compte de ce sujet.

Conclusions

Le « système trans-pilier » de 1994 avait abouti à la reconnaissance commune des différentes politiques nationales de contrôle ; le système communautaire de 2000 visait à la mise en place d'une politique commune de contrôle. L'UE est alors devenue la seule zone internationale cohérente et à juridiction contraignante de libre circulation contrôlée des biens et technologies à double usage et d'exportation. (Rappelons que le Code de Conduite en matière d'exportation d'armement, qui sert théoriquement de référence européenne pour les acceptations ou refus autorisations, n'est pas lui-même encore juridiquement contraignant.) L'année 2004 a été marquée par l'évaluation de l'ensemble du régime européen de contrôle. Les conclusions issues des « *Peer Reviews* » des pratiques de contrôles et acceptées par le Conseil « Affaires générales » du 13 décembre 2004 sont actuellement en voie de mise en œuvre (et parfois nécessiteront des amendements au règlement communautaire) :

- « *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 Etats membres ;*
- *étudier la possibilité d'ajouter des contrôles relatifs aux transits et aux transbordements ;*
- *fournir une assistance pour aider à reconnaître les biens à double usage aux contrôles ;*
- *améliorer les échanges d'informations sur les refus, et envisager de créer une base de données pour l'échanger d'informations 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") ;*
- *renforcer la concertation avec les exportateurs ;*
- *s'entendre sur les meilleures pratiques de contrôle des transferts de technologie immatériels »*⁶².

La difficulté est la gestion d'un *continuum* qui va des matériels de guerre à la recherche sur le vivant (par exemple), *continuum* cardinal en quelque sorte : biens tangibles / recherche fondamentale, et finalité militaire classique / finalité civile pacifique. Dans ce cadre, les critères sécuritaires et les critères économiques doivent être associés afin de déterminer un système de contrôle optimal. Le paradoxe du nouvel équilibre mis en place par le règlement communautaire de 2000 et évoluant dans un contexte de plus grande lutte contre la prolifération, s'explique ainsi par l'existence dans le règlement communautaire d'une finalité

Organisation, les contrôles sur l'exportation d'armements et de biens et technologies à double usage ont un impact sur 5 % de l'ensemble des exportations, avec des situations très diverses selon les secteurs (Departement of Trade and Industry, *Export Control Organisation Compliance Code of Practice*, septembre 2004, p. 2).

⁶¹ *La science, la technologie et les conventions sur les armes chimiques et biologiques* (collection « Forum du désarmement »), 2005, 79 p.

⁶² Conseil « Affaires générales et relations extérieures », « Communiqué de presse », Bruxelles, 13 décembre 2004, 15460/04 (Presse 343), p. 18.

sécuritaire tout à faire claire, bien que non fondée juridiquement sur la PESC, et ainsi, de fait, par le déplacement de la Commission européenne, compétente initialement en matière de politique commerciale commune, vers la notion de sécurité et vers sa propre participation à la lutte contre la prolifération. Du côté industriel, l'enjeu est l'émergence et la constitution d'un marché de la sécurité, à la convergence entre des secteurs classiques de l'armement et des secteurs civils. Evalué au niveau mondial à 100 milliards d'euros, ce marché représente actuellement environ 700 millions d'euros pour l'Europe⁶³.

La législation communautaire organise aussi l'insertion commune, harmonisée et homogène des Etats de l'UE dans les systèmes internationaux de lutte contre la prolifération. L'incompatibilité entre le règlement communautaire et l'Arrangement de Wassenaar et le *MTCR* pour respectivement cinq et sept des nouveaux Etats membres devra être solutionnée afin de conserver cette homogénéité, point fort du règlement communautaire. En d'autres termes, pour Amnesty International concluant sur ce type de transferts dans sa réflexion sur le désarmement, « *L'Europe à 25 a aujourd'hui la possibilité de devenir un porte-parole international plus cohérent et plus efficace encore en faveur d'un tel progrès. Pour ce faire, il est indispensable que l'Union européenne mette de l'ordre dans ses propres affaires* »⁶⁴. Pour les responsables politiques européens, l'enjeu est aussi de faire de l'UE un acteur primordial de la coopération dans le domaine des systèmes internationaux de contrôle des exportations, mais tout en favorisant en même temps la compétitivité économique permise par la dualité⁶⁵.

⁶³ La fragmentation industrielle est très forte, puisque les entreprises leaders sur ce marché ne dépassent pas un chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros (Richard Narich, « Homeland Security, les Etats-Unis, l'Europe et le reste du monde : nouveaux défis pour les institutions et le secteur privé », *La Lettre Sentinel*, n° 21, décembre 2004, p. 19.

⁶⁴ Amnesty International, *Un risque pour la sécurité dans le monde*, op. cit., p. 127.

⁶⁵ Il faut à la fois considérer la compétitivité économique issue des transferts technologiques eux-mêmes mais aussi, désormais, la prise en compte de la question du *dual use* et de la lutte contre la prolifération dans les négociations et accords commerciaux entre l'UE et des pays tiers.

Tableau I

**Nomenclature des listes annexées au Règlement (CE) n° 1334/2000
du Conseil instituant un régime communautaire de contrôles
des exportations de biens et technologies à double usage**

Chiffre	Lettre	Chiffre	Chiffre-Chiffre
Catégories de biens	Nature des biens	Groupe de non-prolifération à l'origine du contrôle	Caractéristiques techniques
0 : matières, installations et équipements nucléaires 1 : matériaux, produits chimiques, micro-organismes et toxines 2 : traitement des matériaux 3 : électroniques 4 : calculateurs 5 : télécommunications et sécurité de l'information 6 : capteurs et lasers 7 : navigation et aéro-électronique 8 : marine 9 : système de propulsion, véhicules spatiaux et équipements connexes	A : équipements, ensembles, composants B : équipements d'essai, d'inspection, de contrôle, de production C : matériau, matière D : logiciel E : technologies	0 : Arrangement de Wassenaar 1 : <i>MTCR</i> 2 : <i>NSG</i> 3 : Groupe Australie 5 : <i>CIAC</i>	Caractéristiques techniques spécifiques : - seuil ; - puissance ; - nombre d'axes de rotation ; - concentration ; - etc.

Exemple :

« 0A001 "Réacteurs nucléaires" et leurs équipements et composants spécialement conçus ou préparés :

- a. "réacteurs nucléaires" capables de fonctionner de façon à maintenir une réaction de fission en chaîne auto-entretenu et contrôlée ;
- b. cuves métalliques, ou leurs principaux éléments préfabriqués, spécialement conçus ou préparés pour contenir le cœur d'un "réacteur nucléaire", y compris le couvercle de la cuve sous pression du réacteur ;

[...] »

Tableau II

**L'Union européenne dans les régimes de non-prolifération
(situation au 1^{er} janvier 2005)**

		Arr. de Wassenaar	MTCR	NSG	Groupe Australie	CIAC	Réglementation communautaire
UE ante 1^{er} mai 2004	15 Etats	●	●	●	●	●	●
Dix nouveaux Etats membres de l'UE post 1^{er} mai 2004	Pologne	●	●	●	●	●	○ → ● 2004
	République tchèque	●	●	●	●	●	○ → ● 2004
	Hongrie	●	●	●	●	●	○ → ● 2004
	Slovaquie	●	postule	●	●	●	● 2004
	Slovénie	● 2004	postule	●	● 2004	●	● 2004
	Chypre	postule	postule	●	●	●	● 2004
	Estonie	postule	postule	● 2004	● 2004	●	● 2004
	Lituanie	postule	postule	● 2004	● 2004	●	● 2004
	Lettonie	postule	postule	●	● 2004	●	● 2004
Malte	postule	postule	● 2004	● 2004	●	● 2004	
Commission européenne		participe	participe	observateur	●		●
Etats candidats à l'entrée dans l'UE	Bulgarie ⁶⁶	●	● 2004	●		●	
	Roumanie ⁶⁷	●		●	●	●	
	Croatie					●	
	Turquie	●	●	●	●	●	
Etats bénéficiant de l'AGCE	Norvège	●	●	●	●	●	○
	Nouvelle-Zélande	●	●	●	●	●	○
	Suisse	●	●	●	●	●	○
	Etats-Unis	●	●	●	●	●	○
	Japon	●	●	●	●	●	○
	Australie	●	●	●	●	●	○
Canada	●	●	●	●	●	○	
Nombre total d'Etats		34 (hors Commission)	34 (hors Commission)	44 (hors Commission)	38 (dont Commission)	167	25 (+ 7 Etats bénéficiaires de l'AGCE et hors Commission)
Part de l'Union européenne	à 15 Etats, ante 1 ^{er} mai 2004	45 %	45 %	37 %	48 %	9 %	Moyenne : 37 %
	à 25 Etats ⁶⁸	59 %	53 %	57 %	68 %	15 %	Moyenne : 50,4 %

● : Membre d'un régime ou accord international.
○ : Etat bénéficiaire de l'Autorisation générale communautaire d'exportation (AGCE) du règlement communautaire.

Seules les évolutions ayant eu lieu en 2004 sont indiquées.

⁶⁶ Adhésion à l'UE prévue pour 2007.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ L'évolution doit prendre en compte non seulement l'élargissement européen mais aussi d'autres adhésions aux régimes et forums internationaux. La Chine a ainsi été acceptée au sein du NSG en 2004.