

## La clause « catch-all », un instrument de lutte contre la prolifération

Par **Cédric Poitevin**, chercheur au GRIP

23 janvier 2009

### Résumé

Les contrôles des exportations de biens et technologies à double usage représentent désormais un rouage important du dispositif international de lutte contre la prolifération des armements non conventionnels. Depuis quelques années, de nombreux pays, et notamment ceux de l'Union européenne, ont adopté une clause « catch-all » qui permet de soumettre ponctuellement à autorisation des biens et produits qui ne sont habituellement pas contrôlés. Si cette mesure a entraîné un surcroît de travail pour les administrations et pour les sociétés exportatrices, elle a surtout permis aux autorités d'adapter leurs contrôles à la rapidité des évolutions technologiques et aux risques posés par certains utilisateurs finaux et ainsi d'empêcher que des exportations non souhaitées n'aient lieu à l'encontre des intérêts stratégiques de l'État exportateur.

**Mots clés** : contrôle des exportations, double usage, clause « catch-all », clause « attrape-tout », armements non conventionnels, non-prolifération..

### Abstract

#### The «catch-all clause», an instrument to fight proliferation

The export control of dual-use goods and technologies is now an important part of the international fight against the proliferation of unconventional weapons. In recent years, many countries, including members of the European Union, adopted a "catch-all" clause which allows submitting to authorization goods and products that are usually uncontrolled. If this system resulted in additional work for governments and exporting companies, it has primarily enabled authorities to adjust their controls to rapid technological change and to the risks posed by some end-users and thereby to prevent unwanted exports from taking place against the strategic interests of the exporting country.

**Key words** : export controls, dual-use, "catch-all" clause, non conventional weapons, non-proliferation.

### Citation :

POITEVIN Cédric, *La clause « catch-all », un instrument de lutte contre la prolifération*, Note d'analyse du GRIP, 23 janvier 2009, Bruxelles.

URL : [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2009/NA\\_2009-01-23\\_FR\\_C-POITEVIN.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-01-23_FR_C-POITEVIN.pdf)



## Introduction

Si le contrôle des exportations des biens et technologies à double usage (BTDU) représente aujourd'hui un enjeu majeur pour la sécurité internationale, la crainte que ces biens ne tombent entre des mains mal intentionnées remonte pourtant à plusieurs décennies<sup>1</sup>. Ainsi, dès le début des années 70 et la ratification de plusieurs des principaux traités de désarmement<sup>2</sup>, de nombreux États producteurs ont mis en place des mécanismes visant à contrôler les exportations de ces biens et à empêcher qu'ils ne soient détournés vers des programmes d'armements nucléaire, biologique, chimique, de leurs vecteurs ou encore d'armes conventionnelles. L'établissement de listes de contrôle des biens est ainsi devenu un instrument privilégié de la lutte contre la prolifération : ces listes ont été progressivement établies et régulièrement mises à jour au sein des différents régimes internationaux de contrôle des exportations de technologies sensibles<sup>3</sup>. Dans le cadre de leur engagement au sein de ces instances, les États producteurs ont transposé ces listes dans leur législation nationale et mis en place un système d'autorisations ou de licences pour l'importation, l'exportation et le transit des biens à double usage afin de contrôler leur circulation.

Ce système de listes qui, en théorie, permettait aux États producteurs de BTDU de contrôler leurs exportations et d'éviter qu'elles ne soient détournées à des fins militaires, a commencé à montrer ses limites dans le courant des années 90. À cette époque, la désignation des conflits régionaux et du terrorisme (souvent combinés au risque de prolifération d'armements non conventionnels) comme principaux problèmes sécuritaires a coïncidé avec un essor du commerce des BTDU, rendu possible par la mondialisation et la rapidité des progrès technologiques. Dans ce contexte, il existait de plus en plus souvent un hiatus entre les biens disponibles sur le marché grâce aux progrès scientifiques et la mise à jour des listes de contrôles des exportations qui nécessitait des consultations interétatiques parfois longues (plusieurs mois ou années selon les cas). En outre, le principe même de liste de contrôle, qui demande une définition précise des biens répertoriés, se trouvait désormais mis à mal : il était de plus en plus facile pour un importateur de se procurer librement un produit ayant des paramètres légèrement inférieurs ou différents de celui repris dans une liste de contrôle et de tenter par la suite de le remettre à niveau, contournant ainsi les précautions prises par les États exportateurs<sup>4</sup>. C'est pour remédier à ces problèmes que de plus en plus d'États ont renforcé leur législation à l'aide d'un nouveau mécanisme : la clause « catch-all ».

---

1. Les biens et technologies à double usage sont tous les produits et technologies civils susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire (armement conventionnels mais aussi nucléaires, biologiques ou chimiques et leurs vecteurs).

2. Le Traité de non-prolifération des armes nucléaires a été ratifié en 1971, la Convention d'interdiction des armes biologiques en 1975 et la Convention d'interdiction des armes chimiques en 1997.

3. Ces instances sont le Comité Zangger et le Groupe des fournisseurs nucléaires (pour l'armement nucléaire), le Groupe d'Australie (pour l'armement biologique et chimique), le Régime de contrôle de la technologie des missiles (pour leurs vecteurs) et l'Arrangement de Wassenaar (pour les armes conventionnelles et certains BTDU).

Pour une présentation de ces groupes, Cédric POITEVIN et Manuela TUDOSIA, *Les régimes multilatéraux de contrôle des exportations et la lutte contre la prolifération*, Note d'analyse du GRIP, 15 avril 2008. Disponible sur

<http://www.grip.org/bdg/pdf/g0924.pdf>

4. Michel QUENTIN, « The Evolution of Nuclear Export Control Regimes: from Export Control List to Catch-All Clause », *Atoms for Peace: An International Journal*, Vol. 1, n°1, p. 79. Disponible sur

<http://www.inderscience.com/filter.php?aid=8366>

## 1. La clause « catch-all » comme renforcement des contrôles d'exportation

La clause « catch-all » (ou attrape-tout) permet aux autorités nationales de contrôler des BTDU qui ne sont pas repris sur les listes de contrôle mais dont l'exportation peut aller à l'encontre des objectifs de non-prolifération de l'État en raison de circonstances particulières (identité de l'importateur, période de l'exportation, nouvelles applications du BTDU en question, etc.). Dans la pratique, les entreprises exportatrices sont désormais tenues de demander au préalable une autorisation ou une licence d'exportation si elles sont informées, par les autorités compétentes ou au travers de leurs relations avec le candidat importateur, que le BTDU non repris sur les listes de contrôle qu'elle envisage d'exporter est susceptible d'avoir une application militaire non conventionnelle.

Dès 1990, les États-Unis, conscients que le programme nucléaire irakien avait été bâti principalement grâce à des BTDU non repris sur les listes de contrôle internationales, ont été le premier pays à adopter ce type de clause<sup>5</sup>. Quatre ans plus tard, l'Union européenne (UE) a fait de même dans le cadre de sa première réglementation sur le contrôle des BTDU. Par la suite, le principe de la clause « catch-all », plébiscité par Washington comme instrument majeur du renforcement des mesures de contrôle des exportations, s'est répandu à de nombreux autres États producteurs et exportateurs de technologies sensibles comme, par exemple, l'Argentine, l'Australie, le Japon, la Russie ou la Suisse. En 2002, le Groupe d'Australie a été le premier régime international de contrôle des exportations à incorporer une clause « catch-all » dans ses lignes directrices<sup>6</sup>. Fait intéressant, la pratique s'est répandue au-delà du cercle des États membres de ce type d'instances : ainsi, les pays candidats à l'adhésion à l'UE soucieux de mettre leur législation à niveau ont souvent transposé la législation européenne avant même leur entrée dans l'Union ; de même, l'Inde, Israël et le Pakistan, en marge du régime de non-prolifération et des instances internationales, ont, ces dernières années, révisé leurs législations respectives et adopté des clauses de type « catch-all ».

## 2. L'exemple de l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, les exportations de biens et technologies à double usage sont actuellement régies par un Règlement datant de 2000 fondé sur la politique commerciale commune et qui « institue un régime communautaire de contrôle des exportations des biens à double usage »<sup>7</sup>. Dans la pratique, ce Règlement dresse plusieurs listes de BTDU, la plus grande

---

5. « Catch-all or end-use controls », fiche de présentation de la clause « catch-all » du SIPRI. Disponible sur <http://www.sipri.org/contents/expcon/cahis.html>

6. « Australia Group - new measures to fight the spread of Chemical and Biological Weapons », *Groupe d'Australie*, communiqué de presse du 7 juin 2002. Disponible sur <http://www.acronym.org.uk/docs/0206/doc09.htm> Le Groupe d'Australie est un groupement informel d'États qui s'accordent sur des normes politiquement contraignantes en matière de contrôle de biens et technologies susceptibles d'être utilisées dans le cadre de programmes d'armements chimiques et biologiques. Voir Cédric POITEVIN et Manuela TUDOSIA, *op. cit.*

7. Article 1er du Règlement (CE) n°1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire des exportations de biens et technologies à double usage, Journal officiel des Communautés européennes du 30 juin 2000,

partie de ces biens pouvant circuler librement à l'intérieur des frontières de l'UE (il s'agit des biens repris dans l'annexe I du Règlement communautaire)<sup>8</sup>. Dans tous les autres cas (transferts intracommunautaires des BTDU repris dans l'annexe IV du Règlement ou exportations extracommunautaires de tout type de BTDU), les transactions nécessitent une licence d'exportation - individuelle, globale ou, dans certains cas particuliers, générale - délivrée par les autorités nationales<sup>9</sup>.

L'Union européenne a été la première à suivre l'exemple des États-Unis en mettant en place une clause « catch-all » dès 1994 dans le cadre de son premier règlement sur les exportations de biens à double usage<sup>10</sup>. Le Règlement de 2000 a repris cette disposition et l'a étendue. Cependant, l'UE a adopté une approche sensiblement différente de celle des États-Unis. En effet, le dispositif américain a pour souci majeur la question de l'utilisation potentielle du bien à exporter dans le cadre de programmes d'armes de destruction massive : pour ce faire, Washington tient plusieurs listes publiques de destinataires (pays et entités) susceptibles de poser problème et pour lesquels une licence d'exportation est indispensable.

Pour sa part, lorsqu'elle a mis en place sa propre clause « catch-all », l'UE a également pris comme point principal le transfert de biens qui sont ou peuvent être destinés à être utilisés à n'importe quel stade d'un programme d'armements non conventionnels (nucléaire, biologique ou chimique) ou de leurs vecteurs (art. 4, §1 du Règlement 1334/2000). Elle a toutefois abandonné le système de listes de destinataires sensibles ; en outre, le champ d'application de la clause a été élargi en y incluant deux types de transferts :

- Si les biens à exporter sont destinés à un État soumis à un embargo sur les armes de la part de l'UE, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou du Conseil

---

L 159/2. Disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0984.pdf> L'article 2, a) de ce Règlement définit les BTDU comme « les produits, y compris les logiciels et les technologies susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ; ils incluent tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs ».

8. Les listes de contrôle du Règlement européen sont basées sur les listes des différents régimes internationaux compétents en la matière (l'Arrangement de Wassenaar, le Groupe des fournisseurs nucléaires, le Groupe d'Australie et le Régime de contrôle des technologies des missiles) et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Elles sont donc régulièrement mises à jour afin d'incorporer les changements dans les listes de contrôle internationales. La dernière mise jour du Règlement européen date du 24 octobre 2008 : Règlement n°1167/2008 du 24 octobre 2008 portant modification et mise à jour du règlement (CE) n°1334/2000 instituant un régime communautaire des exportations de biens et technologies à double usage, Journal officiel des Communautés européennes du 3 décembre 2008, L 325/1. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:325:0001:0251:FR:PDF>

Toutes les informations sur le Règlement européen sont disponibles sur le site du Conseil de l'UE et sur celui de la Direction générale du Commerce de la Commission. Voir respectivement sur <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=408&lang=fr&mode=g> et sur [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/index_en.htm)

9. Une exception existe cependant pour un certain nombre de BTDU qu'il est possible d'exporter, après obtention d'une « autorisation générale communautaire d'exportation », vers 7 États de confiance : l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis. Contrairement aux autres licences d'exportation, l'« autorisation générale communautaire d'exportation » est définie directement par le Règlement communautaire (annexe II).

10. En 1994, l'UE a adopté un premier règlement communautaire sur les exportations de biens à double usage qui était doublé d'une action commune, adoptée elle dans le cadre de la PESC (politique extérieure et de sécurité commune). À la suite notamment d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes qui déclarait que la compétence en matière d'exportation de biens à double usage devait relever exclusivement de la politique commerciale commune, la Commission a proposé une révision du texte qui a été adoptée en 2000 et qui est actuellement toujours en vigueur.

de sécurité des Nations unies et si les autorités compétentes ont informé la société exportatrice que ces biens « sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie, à une utilisation finale militaire » (art. 4, §2) ;

- Si les autorités compétentes ont informé la société que les biens à exporter sont destinés à être utilisés comme composants de produits militaires qui ont été préalablement exportés sans l'autorisation de ces mêmes autorités (art. 4, §3).

Le Règlement ajoute que « si un exportateur a connaissance de ce que des biens à double usage ne figurant pas sur la liste de l'annexe I et qu'il entend exporter sont destinés, entièrement ou en partie, à l'un des usages visés aux paragraphes 1, 2 et 3, il est tenu d'en informer les autorités » (art. 4, §4). Il est ainsi rappelé que la clause « catch-all » ne peut être appliquée pleinement que grâce à une implication, à une responsabilisation accrue des industries de l'UE.

Enfin, à côté de la clause proprement dite, le règlement européen prévoit qu'un État puisse, s'il le désire, aller plus loin que la liste de contrôle commune en dressant une liste supplémentaire de biens soumis à autorisation ou interdits<sup>11</sup>.

### 3. Les deux faces du « catch-all » : intérêts sécuritaires et responsabilisation de l'industrie

#### 3.1. Cohérence des exportations avec les intérêts stratégiques des États exportateurs

Dans tous les pays qui l'appliquent, l'intérêt de la clause « catch-all » est avant tout d'ordre sécuritaire : il s'agit d'éviter que des biens non repris sur les listes de contrôle existantes ne soient transférés à l'insu des autorités exportatrices vers des entités ou des États qui pourraient les détourner à des fins militaires, et plus particulièrement dans le cadre de programme d'armes de

---

11. Ainsi, le Règlement communautaire prévoit qu'un État puisse, s'il le souhaite, interdire des BTDU ou les soumettre à autorisation « pour des raisons liées à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme » (art. 5, §1). Seuls la France, la Lettonie, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont pris de telles mesures (voir la « Note d'information — Règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1183/2007 : informations concernant les mesures arrêtées par les États membres conformément aux articles 5, 6, 13 et 21 », Journal officiel de l'Union européenne, C 188/24, 25 juillet 2008. Disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:188:0024:0056:FR:PDF> ). Si les deux premiers pays listent uniquement des biens nécessitant une licence d'exportation quelle que soit la destination (pour la France, il s'agit de certains hélicoptères civils ainsi que de gaz lacrymogènes et d'agents anti-émeutes), Berlin et Londres spécifient pour certains biens que leur exportation, si elle se fait vers certaines destinations sensibles (comme, par exemple, la Corée du Nord, l'Iran ou la Syrie), nécessite une autorisation ou est interdite. Cette mesure introduit des distinctions au sein de l'UE dans la manière de gérer les exportations de biens non repris sur les listes de contrôle. Comme cela se fait via l'élaboration de nouvelles listes publiques, les exportateurs concernés sont donc tenus au courant de leurs obligations. Cependant, la mise en place de ces listes se heurte au même écueil que n'importe quelle liste de contrôle : elle ne peut constamment rendre compte de l'évolution technologique et d'éventuelles nouvelles données dans la lutte contre la prolifération. Ces listes supplémentaires ne se justifient donc que dans certains cas particuliers, comme celui où un État serait quasiment le seul au sein de l'UE à produire et exporter certains types de biens.

destruction massive et de leurs vecteurs. Elle permet ainsi d'éviter qu'une exportation non souhaitée n'ait lieu à l'encontre des intérêts stratégiques de l'État exportateur.

Dans la pratique, la clause « catch-all » permet aux autorités de combler une partie du retard qu'elles ont constamment sur les entités ou États cherchant à profiter d'avancées technologiques récentes ou de failles dans les textes législatifs. Grâce à ce mécanisme, les autorités peuvent sortir de la rigidité des listes de contrôle en soumettant à autorisation une technologie nouvelle ou des BTDU ayant des caractéristiques très proches ou légèrement inférieures à des BTDU repris dans ces listes. Elles peuvent également cibler toutes les exportations vers un destinataire en particulier, qui nécessiteront alors systématiquement une licence. Enfin, sur la base du « catch-all », un État peut arrêter une exportation sur la simple base d'un soupçon ou d'un indice fourni par un organe de renseignements, et cela sans devoir fournir de justification officielle.

Plus généralement, la clause « catch-all » change le paradigme des contrôles des exportations qui, jusqu'alors, portaient sur l'amont des transferts via l'établissement de listes de contrôles de biens sensibles. Désormais, une attention nouvelle est accordée à l'utilisateur final et à l'utilisation finale, en faisant dépendre le contrôle de certains produits du contexte particulier d'une certaine transaction.

### 3.2. Responsabilité accrue de l'industrie

Pour que la clause « catch-all » soit réellement un instrument efficace de lutte contre la prolifération, il faut que l'industrie des pays producteurs et exportateurs s'implique activement dans le processus de contrôle des exportations. En effet, selon la taille du pays concerné et la diversification de l'industrie locale, les autorités ne sont pas toujours à même de surveiller tous les transferts et, le cas échéant, d'agir préventivement. De plus, désormais privatisée et transnationale, l'industrie est parfois plus à même que les États de connaître les applications possibles des technologies, de suivre leur circulation et de se rendre compte des intentions de ses clients. Il s'agit là de l'innovation majeure de la clause « catch-all » : les opérateurs économiques sont désormais légalement tenus d'assister les États dans la lutte contre la prolifération et peuvent être poursuivis pour avoir négligé de demander une licence pour l'exportation ou le transit d'un BTDU sensible non repris sur les listes de contrôle.

Cette implication accrue des entreprises est la condition *sine qua non* pour un meilleur contrôle des exportations dans les États producteurs. Cependant, ce nouveau mécanisme soulève plusieurs interrogations sur l'étendue de la responsabilité de l'industrie dans le processus.

D'une part, le fait que les biens susceptibles de tomber sous le coup de la clause ne sont par définition pas listés, est une source de confusion pour une partie de l'industrie. En effet, si beaucoup de sociétés sont conscientes qu'un de leurs produits est susceptible de tomber sous le coup de la clause « catch-all » et vont donc demander une licence d'exportation si nécessaire, ce n'est pas le cas d'autres entreprises qui n'ont jamais été en contact avec les mécanismes de contrôles des exportations (tant de matériel militaire que de biens à double usage). De plus, étant donné le rythme des évolutions technologiques et l'inventivité des aspirants proliférateurs, un bien un jour anodin peut le lendemain trouver une application militaire et être, à l'insu de la société exportatrice, considéré comme requérant une licence d'exportation. Par conséquent, il est du devoir des autorités, si elles veulent que le système de contrôle fonctionne pleinement, de

prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'un maximum d'opérateurs économiques soit tenu informé des réglementations existantes, de l'existence même de la notion de « double usage » et des responsabilités qui incombent aux exportateurs.

D'autre part, la clause « catch-all » requiert des sociétés exportatrices qu'elles se tournent vers leurs autorités dans le cas où elles *ont connaissance* du fait que le transfert envisagé est susceptible de poser problème. Dans ce cas, qui signifie réellement « avoir connaissance » ? Quelles sont les mesures que les sociétés doivent prendre afin de minimiser les risques d'une exportation sensible et donc, d'une poursuite pénale à son encontre ? Le flou qui entoure le degré d'implication exigé des entreprises préalablement à la transaction, est une source de préoccupations pour beaucoup d'entre elles : doivent-elles s'en tenir aux procédures habituelles quant à l'identité de l'importateur ou leur faut-il approfondir leurs contrôles afin de savoir quelles sont ses intentions et s'il est bel et bien l'utilisateur final ? Enfin, ces mesures supplémentaires ne risquent-elles pas d'avoir un coût économique pour l'entreprise ?

Les défis posés par le « catch-all » ne se posent toutefois pas avec la même acuité dans tous les États. En effet, ceux-ci font tous face à des situations différentes selon leur taille et l'importance et la diversification de leur industrie ; ils n'appliquent donc pas ce système de manière uniforme et ne requièrent donc pas un même degré d'implication des différents acteurs dans le processus. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, même au sein d'une entité, comme l'UE, disposant d'une réglementation unique, l'interprétation de la clause peut varier grandement d'un État à l'autre.

## 4. L'application de la clause « catch-all » au sein de l'UE, variation sur un même thème

Parce qu'au sein de l'UE, il ne repose sur aucune liste de contrôle, le système du « catch-all » est par nature un outil flexible<sup>12</sup>. Il requiert donc de la part des autorités compétentes et de l'ensemble des acteurs économiques qu'ils fassent preuve de souplesse dans son application et mettent en place une communication régulière afin de prévenir à temps les exportations non souhaitées de biens sensibles non repris sur les listes de contrôle. Dans ce cas-ci, plus qu'ailleurs, les bonnes relations entre les autorités et les sociétés s'avèrent décisives pour une application optimale de la clause « catch-all ». Ceci étant, la qualité de ces relations reste influencée par des facteurs préexistants comme la nature du tissu industriel national ou la politique des autorités ainsi que les moyens dont elles disposent.

### 4.1. Facteurs préexistants

Les caractéristiques de l'industrie influencent grandement la manière dont est appliquée la clause « catch-all ». En effet, le nombre d'entreprises présentes dans chaque État et la diversité des

---

12. L'auteur tient à remercier les différentes personnes dans les administrations et les institutions compétentes qui ont répondu à ses questions sur l'application de la clause « catch-all » au sein de l'UE. Elles ne sauraient toutefois être tenues responsables d'erreurs ou de mauvaises interprétations qui se seraient glissées dans cette étude.

secteurs dans lesquels elles sont actives, jouent un grand rôle dans la connaissance que les autorités ont du monde industriel local et de ses acteurs et donc, dans la facilité avec laquelle elles peuvent communiquer avec les entreprises. La tâche des autorités sera plus compliquée dans un pays comme l'Allemagne, plus grand exportateur européen de BTDU, qui dispose d'un tissu industriel très important et très diversifié, qu'en Wallonie, où seul un nombre restreint de sociétés sont actives dans le double usage<sup>13</sup>. De plus, dans certaines entités, comme la Région flamande, de nouvelles sociétés, spin-off ou start-up, apparaissent fréquemment ce qui pose également un défi pour les autorités qui doivent tenter d'identifier les nouveaux venus et de les sensibiliser à la réglementation européenne.

Si les caractéristiques de l'industrie sont déterminantes dans l'application de la clause « catch-all », celles des entités chargées par les États de contrôler les transferts de biens à double usage ne le sont pas moins. En effet, les priorités politiques varient d'un État à l'autre et d'une période à l'autre. Ainsi, depuis quelques années, l'Iran est au centre des préoccupations américaines et européennes en raison de l'incertitude planant sur la nature de son programme nucléaire. D'autres États (dont la Corée du Nord et la Syrie) sont également tenus à l'œil en raison du risque qu'ils posent en matière de prolifération d'armements non conventionnels : cela se fait soit officiellement dans les pays exportateurs qui tiennent des listes de destinations finales problématiques (comme, par exemple, les États-Unis), soit officieusement afin de ne pas froisser les autorités politiques des pays visés (à l'instar de nombreux États européens). Enfin, d'autres pays refusent d'adopter ce système de liste et privilégient une approche « au cas par cas » de la clause « catch-all ».

Les priorités et la volonté politiques des États jouent un rôle important mais c'est également le cas des moyens financiers et humains dont ils disposent. Ainsi, à titre d'exemple, la situation est très différente en Suède, en Allemagne et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Stockholm a mis en place en 1996 le Swedish Inspectorate of Strategic Products (ISP), une agence gouvernementale chargée de contrôler les exportations de matériel militaire et de BTDU, qui, sauf cas exceptionnel, prend toutes les décisions en matière de licences d'exportation<sup>14</sup>. ISP emploie une vingtaine de personnes, dont cinq s'occupent exclusivement du double usage, et peut éventuellement faire appel à des experts techniques du Conseil scientifique technique. Cette structure et les moyens financiers déployés permettent de faire face de manière adéquate aux défis posés par le « catch-all ».

La situation est sensiblement identique en Allemagne où le Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA – Office fédéral de l'économie et de contrôle des exportations) emploie un

---

13. Depuis 2003, les compétences en matière de transferts d'armements et de biens à double usage sont, en Belgique, du ressort des régions et non pas du gouvernement fédéral. Il y a donc trois autorités compétentes en matière de BTDU : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

Relevons que la Belgique, comme certains autres pays européens, dispose, dans le cadre de sa réglementation sur les exportations de matériel militaire, d'une clause « catch-all » similaire. Voir notamment Geert Castryck, Sara Depauw et Nils Duquet, *Benchmarking Arms Export Controls: a region and its neighbours*, Vlaams Vredesinstituut, 26 mars 2007, p. 67-75. Disponible sur [http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/get\\_pdf.php?ID=196&lang=EN](http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/get_pdf.php?ID=196&lang=EN)

14. Pour plus de détails, voir la présentation de l'ISP sur son site. Disponible sur <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=530> Voir aussi I. Berkol, *Armes à feu. Le Protocole de l'ONU dans la réglementation européenne*, Rapport du GRIP 06/Hors série, 2006, p. 21. Disponible sur <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=529>



nombre encore plus grand de personnes aux mêmes tâches<sup>15</sup>. En comparaison, l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale, qui exporte une part non négligeable de BTDU, dispose de trois personnes pour gérer les transferts de matériel militaire et de biens à double usage. Ces disparités en moyens financiers et humains ont évidemment une influence certaine sur la manière dont les différentes autorités gèrent les dossiers, le temps qu'elles leur consacrent ainsi que la qualité de la relation avec les acteurs économiques.

#### 4.2. De l'importance d'une bonne communication

Quelles que soient la nature du tissu industriel national ou la politique et les capacités des autorités compétentes, la bonne application de la clause « catch-all » repose en grande partie sur la communication non seulement entre les autorités compétentes et les entreprises mais aussi au sein même des différents services étatiques impliqués dans le contrôle des exportations et la lutte contre la prolifération.

En effet, il est essentiel que l'administration ou l'agence étatique compétente pour les exportations d'armes bénéficie d'échanges fréquents d'informations avec les autres départements intéressés. C'est, par exemple, grâce à la collaboration avec les services de renseignements nationaux ou avec d'autres États que l'administration peut être mise au courant d'un candidat acquéreur suspect. Dans le même ordre d'idée, la communication avec les douanes locales permet souvent d'identifier de nouvelles sociétés exportatrices jusqu'alors inconnues des services administratifs.

Ce n'est que si la communication se déroule idéalement à ce niveau que les autorités pourront mener une politique de sensibilisation adéquate envers les sociétés exportatrices locales lorsque c'est nécessaire. En effet, si les grosses entreprises sont généralement très au fait des réglementations, d'autres entités plus petites ou nouvelles peuvent ne pas connaître leurs responsabilités. De même, il peut arriver que celles-ci ne sachent pas que le bien qu'elles entendent exporter ou le destinataire final pose un problème en matière de prolifération. Dans certains États où la production de biens à double usage reste très limitée, les autorités n'ont généralement pas de difficultés pour connaître et sensibiliser les sociétés concernées à leurs obligations en la matière.

Ce n'est pas le cas dans des États où le marché est plus important et plus dynamique ; il faut alors que l'administration mène une politique active de sensibilisation des acteurs économiques. Actuellement, outre les communications officielles du pouvoir politique sur les orientations majeures de sa politique, les canaux privilégiés sont les sites internet des autorités qui donnent accès aux principaux documents législatifs (règlements communautaires et formulaires adéquats) et les contacts informels bilatéraux (soit par téléphone, soit lors de rencontre avec une entreprise en particulier).

D'autres moyens existent comme la tenue de séminaires spécifiques en vue de sensibiliser les entreprises au risque posé par tel destinataire final ou telle évolution technologique ou encore des

---

15. Pour plus de détails, voir la présentation du BAFA sur son site. Disponible sur [http://www.bafa.de/bafa/en/export\\_control/index.html](http://www.bafa.de/bafa/en/export_control/index.html)

contacts réguliers avec les fédérations d'entreprises qui connaissent parfaitement la structure industrielle locale ou peuvent sensibiliser au cas par cas les sociétés exportatrices de produits stratégiques aux obligations légales de leurs activités et éventuellement les réorienter vers les services administratifs compétents. Enfin, dans certains pays (par exemple la Région flamande en Belgique<sup>16</sup> et en Suède<sup>17</sup>), les autorités publient des rapports périodiques des exportations de biens à double usage. Ceux-ci peuvent servir d'indicateur de tendance pour les sociétés candidates à l'exportation et leur fournir des indications *a priori* sur les chances de voir leur exportation aboutir.

## 5. Conclusion

À n'en pas douter, la mise en place de la clause « catch-all », au sein de l'UE comme ailleurs, a nécessité un surcroît de travail et une plus grande responsabilité pour les acteurs impliqués dans les exportations de biens à double usage. L'absence de listes de contrôle et la flexibilité de l'outil peuvent handicaper les sociétés et faire planer l'incertitude sur le sort de telle ou telle exportation. Pour leur part, les autorités compétentes ont dû adopter une plus grande réactivité et développer de nouvelles manières de communiquer avec les acteurs économiques afin de les sensibiliser au mieux.

Ceci étant, il est bon de rappeler que l'objectif premier du « catch-all » est de lutter contre la prolifération d'armements non conventionnels et de protéger les intérêts stratégiques des pays exportateurs, en empêchant que des biens et technologies sensibles ne tombent entre les mains d'acquéreurs problématiques. En ce sens, cette mesure est une véritable réussite car elle permet de combler les failles législatives inhérentes au système des listes de contrôle. Elle donne également une plus grande marge de manœuvre aux autorités pour contrôler les exportations faites depuis leur territoire. En outre, le « catch-all » a permis d'accroître la vigilance et la prise de conscience des enjeux de la lutte contre la prolifération parmi les acteurs économiques.

Enfin, pour efficace qu'elle soit, la clause « catch-all » n'est pas non plus une solution miracle. En effet, sa bonne application ne peut se réaliser qu'à deux conditions : si elle est secondée par des inspections physiques régulières et approfondies et surtout si un monitoring post-exportation peut être fait afin de vérifier que le bien a été livré au destinataire final déclaré. Sans cela, malheureusement, le « catch-all » peut ne ressembler qu'à une « couverture légale » pour les autorités du pays exportateur et il risque de passer à côté des véritables objectifs qui lui ont été assignés.

\* \* \*

---

16. La Flandre produit des rapports mensuels qui sont consultables sur le site du « Dienst Controle Wapenhandel ». Ils reprennent pour chaque licence : 1°) l'année du dossier (seulement depuis le rapport mensuel d'avril 2007) ; 2°) le pays de destination finale ; 3°) la description des biens exportés selon la nomenclature du Règlement européen ; et 4°) le montant de la licence accordée. Disponible sur <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=164>

17. *Strategic Export Control in 2007 – Military Equipment and Dual Use Products*, Government Communication 2007/08:114, 13 mars 2008, p. 91-96. Disponible sur <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/80/09/93d2f0de.pdf>