



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

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

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

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

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

Avec le soutien de
la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 20 mai 2021

BANNENBERG Jonathan. *Changements et défis du nouveau règlement européen des biens à double usage*, Note d'Analyse du GRIP, 20 mai 2021, Bruxelles.

<https://www.grip.org/changements-defis-nouveau-reglement-europeen-biens-double-usage>



NOTE D'ANALYSE

Changements et défis du nouveau règlement européen des biens à double usage

Par **Jonathan Bannenberg**

20 mai 2021

Résumé

Cette *Note d'analyse* a pour objectif d'évaluer les derniers changements survenus dans l'exportation des biens à double usage d'entreprises européennes. Pour y parvenir, elle retrace le processus de mise à jour des règles d'exportation qui a abouti en novembre 2020 à un accord, sur la base d'une proposition législative de la Commission européenne, entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne pour les renforcer. Après avoir abordé la fonction déterminante des considérations relatives aux droits humains dans la manière de concevoir les contrôles des exportations de biens à double usage et être revenu sur les tensions que ces considérations normatives suscitent entre les différents acteurs publics et privés impliqués dans le commerce de ces biens, le texte invite le lecteur à se demander comment les États membres composeront avec leurs différentes obligations légales, économiques et sécuritaires.

Abstract

Changes and challenges of the new European dual-use regulation

This Analysis aims to assess the latest changes in the export of dual-use items from European companies. To achieve this, it traces the recast process of export rules which led in November 2020 to an agreement, based on a legislative proposal from the European Commission, between the European Parliament and the Council of the European Union to strengthen them. After analysing the determining function of human rights related considerations in the way of conceiving the controls of dual-use exports and the tensions that these normative considerations generate between the different public and private actors involved in the trade of these items, the text invites the reader to question how Member States will deal with their various legal, economic and security obligations.

Introduction

Peu après les printemps arabes de 2010 à 2012, des scandales ont éclaté à la suite de nombreuses enquêtes journalistiques qui ont démontré l'implication de firmes européennes, comme *Hacking Team* (Italie) ou *Nexa* (France), dans des activités de répression des gouvernements nord-africains et arabes¹. Ces activités s'appuyaient sur des technologies de cybersurveillance (comme, par exemple, des logiciels espions capables d'accéder aux données d'un ordinateur ou d'intercepter des télécommunications) vendues par des entreprises européennes et qui étaient utilisées contre des personnes ou des organisations critiques vis-à-vis des régimes en place. Il était donc devenu évident qu'au vu de l'évolution technologique, l'exportation de ces nouveaux systèmes devait faire l'objet d'un plus grand contrôle de la part des États membres et donc être ajoutée à la liste des biens à double usage, c'est-à-dire des produits, logiciels et technologies pouvant servir tant à des fins civiles que militaires.

Ces types de matériels couvrent un spectre large de technologies allant de composants informatiques (programmes inclus) à des éléments pouvant contribuer à produire des armes de destruction massive (c'est-à-dire chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires). Dans le but d'éviter les violations des droits humains et les menaces pour la sécurité liées à l'éventuelle utilisation abusive de ces outils, le 9 novembre 2020, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne se sont mis d'accord pour renforcer les règles d'exportation de ces articles incluant notamment les technologies de cybersurveillance². On touche ici à l'un des principaux défis posés par le contrôle des biens à double usage, la capacité des autorités régulatrices à suivre ou à anticiper les évolutions du marché tant en ce qui concerne l'offre de produits (enjeu de l'innovation technologique) que les modalités du commerce (dématérialisation des échanges, modification des produits et traçabilité, par exemple).

1. En 2015, l'entreprise italienne *Hacking Team*, qui produit des logiciels espions et des technologies de surveillance à destination des États et des polices du monde entier, avait fait l'objet d'un piratage de grande envergure et de très nombreux courriers internes avaient été publiés par *WikiLeaks*. Cette correspondance semblait attester qu'*Hacking Team* vendait ses solutions et ses services à plusieurs gouvernements autoritaires très peu regardants avec les droits humains ; voir REYNAUD, Florian, « [Le vendeur de logiciels espions Hacking Team victime d'un piratage massif](#) », *Le Monde*, 6 juillet 2015.

En 2017, le magazine *Télérama* révélait que la société française *Nexa* (anciennement *Amesys*) avait, trois ans auparavant, exporté un vaste système de surveillance vers l'Égypte ; voir TESQUET, Olivier, « [Amesys : les tribulations égyptiennes d'un marchand d'armes numériques français](#) », *Télérama*, 5 juillet 2017.

2. Voir REYNAUD, Florian, « [L'Union européenne trouve un accord pour renforcer le contrôle des technologies de surveillance](#) », *Le Monde*, 10 novembre 2020.

À partir du cas des technologies de cybersurveillance, l'ambition de cette *Note d'analyse* est d'exposer les derniers changements survenus dans l'exportation des biens à double usage et d'identifier les défis qui se posent à la nouvelle législation européenne. La première partie de ce texte retrace ainsi le processus de mise à jour des règles d'exportation européennes qui a finalement abouti à l'accord de 2020 et présente les principales innovations du processus actuel. Dans l'optique d'une mise en perspective plus large de ces changements, la deuxième partie insiste sur l'importance des considérations relatives aux droits humains dans la manière de concevoir les contrôles des exportations de biens dits « sensibles » (matériels de guerre et biens à double usage). Finalement, le texte fournit des pistes de réflexion quant aux futurs développements dans ce domaine. Il relève notamment les tensions entre les différents acteurs publics et privés impliqués dans le commerce des biens à double usage.

1. Le renforcement des contrôles des exportations de technologie de cybersurveillance de l'Union européenne

Les textes européens réglementant l'exportation de technologies de surveillance se basent essentiellement sur l'Arrangement de Wassenaar. Né en 1996 et regroupant actuellement 42 États, l'Arrangement de Wassenaar est un régime international de contrôles à l'exportation d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage qui vise à empêcher les accumulations déstabilisantes d'armements et leur acquisition par des terroristes. Bien que le champ d'application de ces contrôles soit défini par les listes de l'Arrangement de Wassenaar, ce sont les États participants qui s'assurent de leur mise en œuvre au travers de leurs politiques nationales respectives.

Pour prendre en compte l'évolution technologique, différents outils informatiques pouvant avoir un usage militaire ont ainsi été ajoutés aux listes de l'Arrangement de Wassenaar tels les matériels d'interception des télécommunications mobiles (connus sous le nom de capteurs IMSI) en décembre 2012³, ou le « logiciel d'intrusion » et les systèmes ou équipements de surveillance des communications sur un réseau de protocole Internet (IP) en décembre 2013⁴. En 2014, ces mises à jour de l'Arrangement de Wassenaar ont été dûment incorporées dans la liste de contrôle de l'Union européenne (UE)⁵.

3. Voir The Wassenaar Arrangement, *List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List*, 12 décembre 2012, WA-LIST (12) 1, p. 79-80.

4. Voir The Wassenaar Arrangement, *List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List*, 4 décembre 2013, WA-LIST (13) 1, p. 73 et 81.

5. Voir le [règlement délégué \(UE\) n° 1382/2014 de la Commission du 22 octobre 2014](#) modifiant le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.

Deux ans plus tard, la Commission européenne a présenté une proposition législative visant à actualiser les règles en vertu desquelles les États membres autorisent les entreprises à vendre des biens, des logiciels et des technologies à double usage à des pays tiers, partant du constat qu'« *au cours des dernières années, il a été fait état de nombreux cas d'exportations de technologies de cybersurveillance à destination de régimes répressifs et/ou de zones de conflit, et de violations des droits de l'homme liées à leur utilisation abusive* »⁶. Julien Ancelin, chercheur à l'Université de Bordeaux (France), relève ainsi que le projet de la Commission « *vise à proposer un cadre "affûté et performant" apte à garantir la fiabilité des exportations d'un domaine qui représente 20 % des exportations totales de l'Union* »⁷.

Sur la base de cette proposition de règlement révisé, le Parlement européen a adopté son mandat de négociation en janvier 2018 et le Conseil de l'UE a arrêté le sien en juin 2019⁸. Quatre mois plus tard, les négociations interinstitutionnelles débutaient.

1.1. Différents points de vue sur le but et l'étendue du nouveau règlement

Au cours des négociations entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE, le mandat de négociation de ce dernier a révélé un désaccord important avec le Parlement. Ainsi, le mandat du Conseil de l'UE a écarté toute référence à la création d'une liste européenne autonome pour les articles de cybersurveillance. En effet, alors que le Conseil de l'UE représente (par le biais de leurs ministres) les États membres, plusieurs d'entre eux avaient à de multiples reprises exprimé leur réticence à aller au-delà de ce qui avait été établi au niveau multilatéral dans l'Arrangement de Wassenaar : « *Ils ont clairement indiqué que l'extension unilatérale des contrôles à l'exportation des articles de cybersurveillance était inacceptable et qu'en attendant que ce moment arrive, l'UE ne devrait pas*

6. Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage (refonte)*, Bruxelles, 28 septembre 2016, COM(2016) 616 final, p. 7.

7. ANCELIN, Julien, « L'Union européenne et les biens à double usage : La politique commerciale commune à l'aune de la sécurité humaine », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 18 octobre 2017, p. 4.

8. Le 17 janvier 2018, les parlementaires européens ont fortement soutenu (571 voix pour, 29 contre et 29 abstentions) la proposition de la Commission européenne et une série d'amendements (98, au total) à celle-ci ; voir Parlement européen, *Contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage*, Strasbourg, 17 janvier 2018, P8_TA(2018)0006. Pour le Conseil : voir Conseil de l'Union européenne, *Mandat de négociation avec le Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte)*, Bruxelles, 5 juin 2019, 9923/19.

travailler “de manière isolée”. »⁹ En d’autres termes, la liste de contrôle de l’UE devait continuer à être maintenue en y incorporant celles des accords internationaux, y compris celle de l’Arrangement de Wassenaar (comme cela avait été fait en 2014). L’enjeu était donc de savoir « *si, et dans quelle mesure, le règlement devait fixer des normes plus élevées [...] ou s’[il] devait simplement se concentrer sur la codification des mesures convenues au niveau multilatéral* »¹⁰.

En outre, dans son mandat de négociation, le Conseil de l’UE a supprimé de la liste des critères de délivrance de licences d’exportation la nouvelle exigence relative à l’évaluation de l’état des droits humains ; le Conseil se référant simplement à l’engagement politique existant à l’échelle de l’UE de considérer les violations des droits humains comme l’une des raisons d’imposer des restrictions à l’exportation (en référence à la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 contenant des dispositions relatives aux droits humains concernant les exportations d’armes)¹¹.

De plus, le Conseil de l’UE a également rejeté une clause *catch all* (ou « attrape-tout ») qui dispose que les articles de cybersurveillance non répertoriés sur la liste de contrôle de l’UE des exportations de biens à double usage pourraient faire l’objet de restrictions à l’exportation dans la mesure où ils seraient potentiellement utilisés pour commettre des violations des droits humains (article 4, paragraphe 1), et l’idée d’obligations de diligence pour les exportateurs (article 4, paragraphe 2). Ce faisant, le Conseil relayait les inquiétudes des entreprises (ou « opérateurs », selon la terminologie administrative régissant le domaine du contrôle des matériels de guerre et autres biens à double usage) quant à l’impact potentiellement négatif de la clause *catch all* sur le secteur par la création d’une dissymétrie par rapport aux divers accords internationaux de contrôle des exportations¹². D’après ces entreprises, en raison d’un accroissement de la charge administrative et des coûts liés au contrôle de conformité, les opérateurs de l’UE pourraient perdre en compétitivité et se retrouver dans une situation concurrentielle désavantageuse par rapport principalement à leurs concurrents américains ou asiatiques.

9. KIM, Heejin, « Global Export Controls of Cyber Surveillance Technology and the Disrupted Triangular Dialogue », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 70, n° 2, 2021, p. 410 (traduction libre).

10. GERHARZ, Paul et BROMLEY, Mark, « [Revising the EU Dual-use Regulation: Challenges and opportunities for the trilogue process](#) », *SIPRI*, 7 octobre 2019 (traduction libre).

11. Voir l’article 2, paragraphe 2, de la [position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008](#) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d’équipements militaires.

12. Voir WHANG, Cindy, « Trade and Emerging Technologies: A Comparative Analysis of the United States and the European Union Dual-Use Export Control Regulations », *Security and Human Rights*, 2021, p. 21-22.

En somme, le Conseil de l'UE a rejeté presque toutes les propositions d'amendements susceptibles d'élargir la portée des contrôles au-delà de ce qui avait déjà été établi dans l'Arrangement de Wassenaar. Il était donc en faveur d'une application beaucoup plus limitée des considérations relatives aux droits humains par rapport à ce qui était voulu par le Parlement européen, témoignant ainsi d'une volonté de rester sur un rationnel lié aux seuls risques militaires.

1.2. Un compromis trouvé sur de nouvelles règles d'exportation

Entamées en octobre 2019, les négociations ont finalement abouti le 9 novembre 2020 par l'annonce d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE pour renforcer les règles d'exportation de produits et technologies à double usage¹³. Malgré les divergences quant au poids à donner aux considérations relatives aux droits humains pour justifier une restriction des exportations, il faut souligner le consensus de base « *en ce qui concerne l'élaboration de documents d'orientation plus clairs pour essayer de normaliser les contrôles nationaux et l'échange d'informations plus détaillées sur les mesures d'application* »¹⁴. D'un autre côté, le large soutien dont a bénéficié le mandat de négociation du Parlement européen de la part des députés (571 voix pour, 29 contre et 29 abstentions) contrastait avec des positions plus discordantes au sein du Conseil de l'UE. Par exemple¹⁵, alors qu'un groupe de 11 États membres publiait, en janvier 2018, un *Working Paper* intégrant l'idée d'une liste européenne autonome pour les articles de cybersurveillance¹⁶, un groupe de 9 États membres en publiait un autre, quatre mois plus tard, qui la rejetait¹⁷.

De manière générale, le compromis final renforce le système actuel de contrôle des exportations de biens à double usage en provenance de l'UE¹⁸. À cet égard, trois éléments méritent d'être retenus : 1) la création d'un régime européen pour contrôler le commerce des biens de cybersurveillance, 2) l'élargissement de l'éventail des technologies de cybersurveillance qui ne sont pas répertoriées comme des biens à double usage dans les régimes internationaux et

13. Voir Parlement européen, *Biens à double usage : le PE et les ministres de l'UE se mettent d'accord sur de nouvelles règles d'exportation européennes*, Bruxelles, 9 novembre 2020, 20201105IPR90915, et Conseil de l'Union européenne, *Adoption de nouvelles règles relatives au commerce des biens à double usage*, Bruxelles, 9 novembre 2020, 760/20.

14. GERHARZ, Paul et BROMLEY, Mark, *op. cit.* (traduction libre).

15. Voir *ibidem*.

16. Voir le [Working Paper](#) référencé WK 1019/2018 INIT du 29 janvier 2018 des délégations croate, tchèque, française, allemande, italienne, polonaise, portugaise, roumaine, slovaque, slovène et espagnole.

17. Voir le [Working Paper](#) référencé WK 5755/2018 INIT du 15 mai 2018 des délégations tchèque, chypriote, estonienne, finlandaise, irlandaise, italienne, polonaise, suédoise et britannique.

18. Pour le texte de compromis final, voir Conseil de l'Union européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast)*, Bruxelles, 13 novembre 2020, 12798/20.

3) l'obligation pour les États membres de publier des rapports sur les licences octroyées¹⁹. Respectivement, ces éléments renvoient aux articles 2, 4a et 24 du texte de compromis final.

En son article 2, au paragraphe 21, le texte de compromis final définit les « biens de cybersurveillance » comme des « biens à double usage ». Cette nouvelle définition est donc simplifiée par rapport au libellé suggéré par le Parlement européen. Ainsi, dans les débats autour des types de risques (militaires vs. « humanitaires ») que la modernisation des contrôles des exportations de l'UE devait prioritairement aborder, le rationnel basé sur les risques militaires défendu par le Conseil de l'UE a été maintenu. Dès lors, « *pour répondre aux préoccupations en matière de droits humains qui ont motivé le processus de refonte, il faudrait que les gouvernements étendent davantage la notion même d'usages militaires* »²⁰.

L'article 4a du texte de compromis final crée des contrôles *catch all* fondés sur les droits humains pour les articles de cybersurveillance qui ne sont pas énumérés dans le règlement des biens à double usage. À ce propos, la spécialiste en droit et politique de cybersécurité de l'Université de Nouvelle-Galles du Sud (Australie), Heejin Kim, note que : « *La position du Conseil rejetant la création de contrôles attrape-tout pour les articles de cybersurveillance n'a pas prévalu.* »²¹ Une telle affirmation peut cependant être nuancée. En effet, pour la professeure adjointe à l'Université d'Utrecht (Pays-Bas), Machiko Kanetake, l'« *article 4a semble promouvoir ce que le Conseil a [dans son mandat de négociation] qualifié de "convergence vers le haut"* »²². Autrement dit, le fait d'attendre des États membres qu'ils s'engagent activement dans les régimes multilatéraux en vue de modifier les listes internationales de contrôle en accord avec les ajouts au niveau européen.

Enfin, en son article 24, au paragraphe 2, le texte de compromis final renforce les règles de notification visant à accroître la transparence et le partage d'informations concernant le commerce des biens à double usage. La Commission européenne doit ainsi produire un rapport public détaillant la mise en œuvre effective du règlement des biens à double usage par les États membres. Cette volonté d'accroître la transparence du commerce des biens à double usage « *ne peut être distincte des changements dans les types de risques auxquels les contrôles à l'exportation sont censés faire face* »²³.

19. Voir KIM, Heejin, *loc. cit.*, p. 411-412.

20. KANETAKE, Machiko, « Controlling the Export of Digital and Emerging Technologies », *Security and Human Rights*, 2021, p. 7 (traduction libre).

21. KIM, Heejin, *loc. cit.*, p. 411 (traduction libre).

22. KANETAKE, Machiko, « Controlling the Export of Digital and Emerging Technologies », *loc. cit.*, p. 9 (traduction libre).

23. *Ibid.*, p. 8 (traduction libre).

Il s'agira donc d'examiner comment la modification d'un rationnel basé sur les seuls risques militaires par la prise en compte de considérations relatives aux droits humains se traduira dans la nature et la quantité des informations publiées par l'UE.

2. La fonction déterminante des droits humains dans la conception de la politique extérieure de l'UE

Le 25 mars 2021, les députés européens ont, en session plénière, officiellement adopté ces nouvelles règles par 642 voix pour, 37 contre et 9 abstentions²⁴. Le Parlement européen justifie ce soutien afin d'« éviter que les biens à double usage ne servent à violer les droits de l'homme »²⁵.

Pierre angulaire des négociations autour de cette nouvelle réglementation européenne, ces considérations relatives aux droits humains comme critère pour accorder ou non une licence d'exportation s'inscrivent dans le cadre plus large de l'action extérieure de l'UE. Ainsi, en notant qu'« il n'y a rien de nouveau à ce que l'UE utilise les droits humains comme fondement normatif pour restreindre l'exportation de biens sensibles »²⁶, Kanetake relève quatre éléments illustratifs de l'importance des droits humains dans les restrictions à l'exportation des matériels de guerre et biens à double usage européens²⁷.

Premièrement, l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil autorise déjà, voire mandate, un État membre à interdire (ou à imposer une obligation d'autorisation à) l'exportation de biens à double usage « pour des raisons liées à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme »²⁸. Deuxièmement, en plus du règlement sur les biens à double usage, l'UE a promulgué un règlement de contrôle autonome des exportations de marchandises qui pourraient être utilisées pour la torture et d'autres traitements cruels²⁹. Troisièmement, dans le domaine du contrôle du commerce des armes,

24. Voir Parlement européen, *Parliament agrees to new EU export rules on dual use items*, Bruxelles, 25 mars 2021, 20210322IPR00534. Pour le texte adopté, voir Parlement européen, *Contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts de biens à double usage*, Bruxelles, 25 mars 2021, P9_TA(2021)0101.

25. Parlement européen, *Biens à double usage : pourquoi de nouvelles règles sont-elles nécessaires ?*, Bruxelles, 7 avril 2021, 20210319ST000424, p. 1.

26. KANETAKE, Machiko, « The EU's dual-use export control and human rights risks: the case of cyber surveillance technology », *Europe and the World: A law review*, vol. 3, n° 1, 2019, p. 5 (traduction libre).

27. Voir *ibid.*, p. 5-6.

28. Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage (refonte), dans le Journal officiel de l'Union européenne, 29 mai 2009, L 134, p. 5.

29. Voir le [règlement \(CE\) n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005](#) concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 oblige les États membres à prendre en compte le respect des droits humains et du droit international humanitaire lorsqu'ils octroient des licences d'exportation d'armes³⁰. Finalement, l'UE a un historique d'imposition de sanctions économiques dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune sur la base de violations des droits humains³¹.

Malgré cet inventaire, les propositions formulées par la Commission en septembre 2016 visaient à davantage renforcer la prise en compte des droits humains en les plaçant au cœur du contrôle des exportations de certains biens sensibles : « *Une différence fondamentale entre les modifications antérieures apportées à l'Arrangement de Wassenaar, d'une part, et la proposition [...] de la Commission européenne, d'autre part, réside donc dans une justification normative de l'imposition d'un contrôle des exportations.* »³² Traditionnellement, l'ajout d'articles à une liste de contrôle des exportations se justifiait par l'atténuation des risques militaires (en particulier la prolifération des armes de destruction massive). Dans la proposition de 2016 de la Commission européenne, en revanche, « *les risques pour les droits humains ont servi de base "non militaire" distincte pour imposer des exigences en matière de licences d'exportation* »³³.

L'imposition d'une évaluation générale des risques liés au respect des droits humains traduit l'idée « *que les intérêts économiques ne doivent pas primer sur les droits de l'homme* »³⁴. Pourtant, même si le président du Conseil de l'UE a assuré que l'accord conclu avec le Parlement européen permet « *un juste équilibre entre le renforcement de la compétitivité de l'UE, la garantie de nos intérêts en matière de sécurité et la promotion des droits de l'homme* »³⁵, la structuration de la relation entre les autorités publiques et le secteur privé dans l'exportation de biens à double usage, et ses effets sur les droits humains, devra faire l'objet d'une attentive scrutation.

30. Voir l'article 2, paragraphe 2, de la [position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008](#) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

31. Kanetake cite l'exemple du Myanmar ; voir KANETAKE, Machiko, « The EU's dual-use export control and human rights risks: the case of cyber surveillance technology », *loc. cit.*, p. 6.

32. *Ibidem* (traduction libre).

33. *Ibidem* (traduction libre).

34. Telle qu'exprimée par l'eurodéputé allemand et chef de la délégation de négociation avec le Conseil de l'UE, Bernd Lange, cité par Parlement européen, *Biens à double usage : le PE et les ministres de l'UE se mettent d'accord sur de nouvelles règles d'exportation européennes*, *op. cit.*, p. 2. Cette position est d'ailleurs aussi clairement exprimée dans l'article 10 de la [position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008](#) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

35. Le ministre fédéral allemand de l'Économie et de l'Énergie, Peter Altmaier, cité par Conseil de l'Union européenne, *Adoption de nouvelles règles relatives au commerce des biens à double usage*, *op. cit.*

Formellement accepté par le Conseil de l'UE le 10 mai 2021³⁶, le nouveau texte européen³⁷, une fois signé par le Parlement européen et le Conseil, sera publié au Journal officiel de l'UE. Le règlement adopté entrera en vigueur 90 jours après sa publication.

Conclusion

Les printemps arabes ont mis en lumière les liens entre, d'une part, la vente de systèmes de surveillance sophistiqués par des firmes européennes, qui s'occupaient également de la formation des services de sécurité sur place, et, d'autre part, les violations des droits humains dans les pays de destination. L'accord entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE sur l'adoption de nouvelles règles relatives à l'exportation de biens à double usage acte le fait que de tels systèmes de surveillance « peuvent être *utilisés à mauvais escient par des personnes complices ou responsables de diriger ou de commettre des violations graves des droits humains ou du droit international humanitaire* »³⁸. Ce faisant, il renforce de manière substantielle les considérations relatives au respect des droits humains en les plaçant au centre du dispositif européen de contrôles. Globalement, le compromis de 2020 est donc en adéquation avec la politique extérieure de l'UE dans le domaine des droits humains et des libertés fondamentales.

Le nouveau règlement, qui devrait entrer en vigueur au premier semestre 2021³⁹, impose ainsi des contrôles plus stricts à l'exportation des articles de cybersurveillance pour éviter les atteintes aux droits humains. Il introduit :

- un mécanisme de coordination au niveau de l'UE permettant l'échange d'informations entre les États membres concernant l'exportation de ces technologies
- deux nouvelles autorisations générales d'exportation (une pour l'exportation intragroupe de logiciels et de technologies, et une pour les articles de cryptage)

36. Voir Conseil de l'Union européenne, *Commerce des biens à double usage : adoption de nouvelles règles de l'UE*, Bruxelles, 10 mai 2021, 340/21.

37. Voir Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte)*, Bruxelles, 21 avril 2021, PE-CONS 54/20.

38. Conseil de l'Union européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast)*, *op. cit.*, p. 6 (traduction libre).

39. Voir Parlement européen, « [Review of Dual-Use Export Controls / 2016-09](#) », *Legislative Train*, 21 avril 2021.

- une nouvelle disposition pour les technologies émergentes (permettant, dans certains cas, à un État membre d'introduire des contrôles à l'exportation sur la base de la législation établie par un autre État membre)
- de nouvelles règles de déclaration qui augmenteront la transparence du commerce des biens à double usage.

Enfin, le nouveau règlement prévoit d'améliorer la coopération entre les autorités chargées de délivrer les licences d'exportation et les autorités douanières, et harmonise les règles applicables à l'assistance technique.

Ce renforcement législatif des contrôles des exportations de l'UE suscite cependant des questionnements quant à la manière dont ses considérations normatives seront effectivement intégrées dans les activités des opérateurs et appliquées par les acteurs publics. Il reste donc à voir de quelle marge de manœuvre les États bénéficieront dans l'interprétation et l'application des nouvelles règles, et comment ils l'utiliseront, compte tenu de leurs différentes obligations (légales, économiques et sécuritaires).

Auteur

Jonathan Bannenberg est chercheur au GRIP. Diplômé de l'Université de Lausanne (Suisse), il est titulaire d'un master en science politique de l'Université libre de Bruxelles (ULB). En parallèle à ses activités au GRIP, il est également assistant chargé d'exercices à l'ULB.