

LA BELGIQUE ET LE COCOM

PAR

Colette TAQUET

LICENCIÉE EN SCIENCES POLITIQUES
ET RELATIONS INTERNATIONALES

L'affaire Pégard restera dans certaines mémoires comme l'histoire belge de l'été 1984. Cette aventure à rebondissements multiples a tenu en haleine la presse nationale pendant près de deux mois.

En outre, elle a mis en évidence certains aspects peu connus du commerce Est-Ouest; en particulier le CoCom (*Coordinating Committee*) dont l'homme de la rue ne soupçonnait même pas l'existence et qui suscita les plus vives controverses, au sein même du gouvernement.

A plusieurs reprises, les ministres des Affaires étrangères et des Affaires économiques ont invoqué les engagements internationaux que notre pays avait souscrits envers cet organisme pour justifier l'embargo stratégique qui frappait une aléreuse fraiseuse de la société Pégard.

La présente étude a pour but d'essayer de déterminer quelle est la nature et la portée desdits engagements.

Après un bref rappel des circonstances qui ont alimenté l'affaire, nous tenterons de préciser la source internationale de l'engagement de la Belgique en matière de contrôle des exportations.

L'étude des origines historiques du CoCom nous conduira à l'examen de la nature et du contenu de l'engagement de la Belgique envers le CoCom.

Pour finir, nous évoquerons les divers problèmes que l'intervention du CoCom suscite au regard du droit belge.

L'AFFAIRE PÉGARD

C'est le 1^{er} juillet 1982 que l'entreprise Pégard introduisit auprès de l'Office Central des Contingents et des Licences (O.C.C.L.) une demande d'autorisation d'exporter vers l'Union Soviétique, une aléreuse fraiseuse d'une valeur de 102 millions de F.B. Cette entreprise qui connaît des difficultés financières liées à une gestion boiteuse avait déjà collaboré avec la centrale d'importation *Stanko import* sans que la personnalité du client n'ait soulevé le moindre problème.

De juillet 1982 à octobre 1983, le dossier traîne et semble bien bloqué quelque part. Il faut, sans doute, à ce stade rappeler brièvement la procédure d'octroi de licence d'exportation.

En Belgique, cet octroi est régi par la loi du 11 septembre 1962 (1) complétée par l'arrêté royal du 24 octobre 1962 (2).

Cette loi confère au Roi le pouvoir de réglementer par arrêté délibéré en Conseil des ministres l'importation, l'exportation et le transit des marchandises :

« (...) soit en vue de sauvegarder les intérêts vitaux d'un secteur économique ou ceux de l'économie nationale prise dans son ensemble;
soit en vue de sauvegarder la sécurité intérieure ou extérieure du pays;
soit en vue d'assurer l'exécution des traités, conventions ou arrangements qui poursuivent des fins économiques ou qui ont trait à la sécurité, ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux ou supranationaux (...) ».

Un arrêté ministériel des 6-7 octobre 1982 (3) subordonne à l'octroi d'une licence l'exportation de produits dits stratégiques à l'exception des marchandises à destination du Grand-Duché de Luxembourg ou des Pays-Bas. Cet arrêté, pris conjointement par le ministre des Affaires économiques et celui des Affaires étrangères, se lit comme suit :

« (...) Vu l'urgence et considérant que la nécessité de remplacer sans retard une des listes de marchandises soumises à licence d'exportation résulte d'engagements souscrits au plan international.

M. Eyskens, ministre des Affaires économiques.

M. Kempinaire, secrétaire d'Etat au Commerce extérieur arrêtent :

Article I : La liste II remplacera la liste annexée à l'arrêté ministériel du 23 novembre 1978 (...) » (4).

Suivent quarante-huit pages en français et en néerlandais de descriptions techniques des spécifications justifiant que l'objet exporté soit soumis à licence. C'est grâce à cet arrêté ministériel mais sous une version simplifiée que les normes dont ont convenu les partenaires au sein du CoCom investissent l'ordre juridique belge.

M. Tindemans, dans une intervention au Sénat, a déclaré que :

« Les Etats participants à cet arrangement *se sont engagés* à communiquer et à soumettre au CoCom les exportations de produits stratégiques figurant sur trois listes, l'une comportant du matériel nucléaire, l'autre militaire et enfin industriel » (5).

Ces listes, élaborées au sein du CoCom, servent de référence aux fonctionnaires de l'O.C.C.L. qui effectuent un premier tri des dossiers introduits. Elles sont également utilisées par les fonctionnaires de l'Administration de

(1) *M.B.*, 27 octobre 1962.

(2) *M.B.*, 27 octobre 1962.

(3) *M.B.*, 31 décembre 1982.

(4) *M.B.*, 31 décembre 1982, c'est nous qui soulignons.

(5) *Annales parlementaires, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3178, col. I, c'est nous qui soulignons.*

l'Industrie pour identifier les marchandises stratégiques. Au terme de leur examen, la licence d'exportation peut être délivrée si la marchandise est jugée innocente. La licence peut aussi être accordée sous couvert d'exception administrative. Ce mécanisme permet de déroger aux normes du CoCom dans le cas où le dossier présente un intérêt stratégique mineur. L'octroi d'une exception administrative relève de la souveraineté nationale; elle est accordée par une décision collégiale prise au Comité ministériel de la Politique extérieure. Ces décisions font l'objet d'une notification ultérieure au CoCom. C'est grâce à l'exception administrative qu'en 1982, Pégard avait exporté une aléuseuse fraiseuse d'un modèle similaire — voire plus performant — que la machine incriminée sans aucune intervention du CoCom.

MM. Tindemans et Eyskens auraient été avertis ultérieurement par les services d'information américains que cette aléuseuse était affectée à la production des missiles SS 20 et SS 21. Des photos prises par satellite furent même invoquées au titre de preuve par les Etats-Unis (6). Dès lors, M. Tindemans aurait fait preuve d'une vigilance particulière pour que le dossier de la seconde machine transite bien par le CoCom.

Afin d'enlever à l'exportation de la première aléuseuse toute valeur de précédent, le ministre déclara avec insistance que :

« Le Ministère des Affaires économiques, inattentif à l'engagement de la Belgique, avait imprudemment délivré une première licence à la société Pégard » (7).

Il ajouta que :

« Le traitement administratif de l'exportation d'une première machine-outil fournie par Pégard à l'U.R.S.S. n'a pas connu son aboutissement administratif normal » (8).

Et de conclure :

« Cette livraison a été autorisée à mon insu et sans l'accord du CoCom » (9).

Dès que l'administration belge fut saisie de la demande de licence d'exportation, elle signala à l'entreprise que certaines caractéristiques de la commande numérique « Siemens » n'étaient pas conformes aux normes du CoCom. En juillet 1983, Pégard prit officieusement contact avec le CoCom afin de s'informer des adaptations requises. Le 3 octobre 1983, le dossier fut officiellement transmis au CoCom à l'initiative du ministre des Relations extérieures. En effet, si le recours à l'exception administrative est proscrit, une requête en exception à l'embargo décrété par le CoCom donne une ultime chance à l'exportateur d'obtenir la licence souhaitée. Dès lors,

« le département des Relations extérieures et son représentant au CoCom auprès de notre ambassade à Paris constituent les intermédiaires obligés

(6) *Annales parlementaires*, Ch. des représentants, séance du 25 octobre 1984, p. 276, col. I.

(7) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3177, col. I.

(8) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3178, col. I.

(9) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3177, col. I.

pour les parties en cause, pendant toute la durée de l'examen jusqu'à la décision finale qui se traduit soit par un accord unanime, soit par une objection fondée sur des critères stratégiques » (10).

La procédure est actionnée par le Ministère des Affaires étrangères après consultation des autres Ministères concernés. Dans un délai de nonante jours (soixante jours pour les questions et trente pour rendre un avis définitif), les représentants des quinze pays membres du CoCom apprécient le dossier et ses implications stratégiques. Ce délai peut être suspendu chaque fois qu'un partenaire réclame de plus amples informations sur le dossier (11). Au terme de ce délai, le dossier est alors examiné lors d'une séance hebdomadaire et son approbation est mise aux voix.

Seul un vote favorable unanime sera considéré comme une approbation de la requête en exception. Chaque membre bénéficie donc d'un droit de veto.

Les délibérations sont tenues secrètes, tout comme le vote, seul le résultat de celui-ci est rendu public sans motivation de la décision finale (12).

En l'espèce, la procédure fut ralentie à la demande de la société Pégard qui voulait procéder à la « banalisation » de ladite machine, à savoir lui faire subir les modifications qui la rendraient conforme aux prescriptions du CoCom. Ce travail fut achevé en novembre 1983. A cette même époque, la firme signa un nouveau contrat avec l'importateur soviétique portant sur l'achat de cinq machines-outils pour un montant de 916 millions de F.B.

Alors que divers contacts à la mi-janvier 1984 entre le directeur de la firme et le représentant américain auprès du CoCom laissaient présager une issue favorable au dossier (13), les cabinets impliqués dans cette affaire étaient des plus divisés. La plus grande confusion entourait le dossier. L'administration du Commerce extérieur proposa alors de retirer le dossier Pégard des mains du CoCom et de délivrer la licence dans les plus brefs délais. Au mois de février 1984, le Conseil des ministres décida de soustraire le dossier Pégard du CoCom. M. Tindemans s'y opposa fermement, tout en concédant que :

« Le gouvernement belge était souverain en la matière (l'octroi des licences d'exportation) et que même si le CoCom émet un avis défavorable, on peut néanmoins accorder la licence d'exportation » (14).

Le ministre des Relations extérieures jugeait préférable d'attendre la déci-

(10) *Bulletin des questions et réponses*, Chambre, n° 52, 28 septembre 1984, p. 2504, col. I.

(11) D'aucuns pensent qu'il est fait un usage abusif du procédé afin de saper la crédibilité de concurrents commerciaux. Indépendamment des manœuvres dilatoires souvent dénoncées, il semble que certaines lourdeurs bureaucratiques, en particulier américaines, soient responsables de ces délais excessifs.

(12) COURTEIX, Simons : Le Comité de coordination des échanges Est-Ouest, *Annuaire des Pays de l'Est et de l'Union Soviétique*, 1976-1977, p. 411-419.

(13) *Le Soir*, 6 août 1984 : « A la suite des modifications apportées par les spécialistes de Siemens, Pégard eut de nouveaux entretiens avec les spécialistes américains, à Paris en décembre 1983, puis une confirmation du *satisfecit* U.S. dans la première quinzaine de janvier 1984. »

(14) *Le Soir*, 6 août 1984.

sion finale du CoCom. Il était au demeurant convaincu qu'une approbation du dossier serait finalement obtenue au sein de cette instance.

Il regretta amèrement cette décision collégiale qui laissait croire aux membres du CoCom que la Belgique remettait ses engagements en question. De plus, elle laissait au gouvernement belge seul la responsabilité de trancher la question. Après avoir redit les préoccupations économiques du gouvernement, M. Tindemans justifia sa position en ces termes :

« Le gouvernement ne peut toutefois perdre de vue les impératifs qui peuvent se poser dans d'autres domaines et en particulier à la suite d'*engagements existants*, que ce soit dans le cadre des Nations-Unies, de l'OTAN ou des Communautés Européennes. Le souci de *veiller au respect des obligations librement contractées* repose tout naturellement sur les épaules du ministre techniquement compétent, mais aussi du membre du gouvernement responsable des relations extérieures » (15).

Le retrait officiel du dossier du CoCom n'allait pourtant pas produire les effets escomptés, ni affranchir le gouvernement belge des objections de Washington. Celles-ci visaient essentiellement l'utilisateur final de la machine, l'entreprise Novo Kramatorski dont MM. Eyskens et Tindemans disaient qu'elle était associée à la production de missiles SS 20 et SS 21.

Les efforts de Pégard pour trouver un débouché de remplacement en U.R.S.S. s'avèrent vains : le 20 juillet, au terme d'un Conseil de cabinet, le ministre Eyskens faisait part au directeur de Pégard du refus opposé par le gouvernement à la demande de licence. En cause :

« Les activités jugées inacceptables par les principaux alliés de la Belgique, des deux acquéreurs successivement mentionnés par Pégard. » (16).

Par ailleurs, les ministres Eyskens et Tindemans entamèrent alors des contacts avec un groupe d'experts américains de la Défense afin de trouver une solution commerciale au litige en écoulant sur un autre marché la machine de Pégard. Des difficultés de traduction des données techniques de la machine retardèrent leurs démarches. Entre-temps, le ministre Eyskens, « afin d'objectiver le débat aux différents niveaux auxquels il se pose » (17), commanda une expertise à l'association Vinçotte.

Le 3 août, les ministres, réunis en Conseil extraordinaire prirent connaissance du rapport des experts Vinçotte. Ce rapport concluait au caractère universel et anodin de l'aléreuse incriminée. Il précisait en outre que dans l'hypothèse où la machine serait affectée à la fabrication d'armes, « elle ne permettrait que des usinages pouvant être effectués avec autant de précision sur un bon nombre d'autres machines existant en U.R.S.S. » (18).

A ce même Conseil extraordinaire, il fut décidé que si aucun autre acheteur ne se présentait avant le 8 août 1984, la licence serait délivrée.

(15) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3177, col. I, c'est nous qui soulignons.

(16) *Le Soir*, 26 juillet 1984.

(17) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3177, col. 2.

(18) Extraits du rapport Vinçotte reproduits dans *Le Soir*, 8 août 1984.

M. Tindemans, opposé à cette option, invoqua une nouvelle fois les engagements internationaux de la Belgique et le devoir qui lui incombait de les rappeler aux membres du gouvernement. A ce sujet, il déclara :

« Après les événements d'Afghanistan et l'écrasement de Solidarité en Pologne, nous avons accepté de contrôler nos exportations de haute technologie » (19).

M. Tindemans faisait sans doute allusion aux décisions de sanctions prises à la suite de ces événements. On se rappellera que l'administration Carter adopta alors en matière d'exportation de produits sensibles un régime de « *no-exception policy* ». Celui-ci consistait à exclure — sauf cas rarissime — les entreprises américaines du bénéfice de l'exception générale aux normes du CoCom. Les tentatives américaines de rallier leurs partenaires du CoCom à cette politique se soldèrent par un échec (20).

A nouveau, lors de l'imposition de la loi martiale en Pologne en décembre 1981, l'administration Reagan prit contre l'U.R.S.S. des mesures de sanction. Ces décisions, qui ne furent précédées d'aucune consultation avec les alliés européens, visaient entre autres :

« (...) la suspension des licences d'exportation du matériel pétrolier destiné à l'U.R.S.S., (...) la suspension de toute licence d'exportation de matériel électrique et technologique de pointe vers l'U.R.S.S., le non-renouvellement des accords d'échange sur l'énergie, la science et la technologie (...) » (21).

Les États-Unis ne parvinrent pas à convaincre les gouvernements européens d'adopter des sanctions analogues. On peut dès lors s'étonner des affirmations de M. Tindemans; aucun engagement nouveau ne fut pris par la Belgique en réponse aux événements précités, ni dans le cadre du CoCom, ni par une décision du gouvernement belge.

Ceci étant dit, après la publication du rapport Vinçotte, l'exportation de la machine vers l'Union Soviétique était attendue par de nombreux observateurs. Cette issue, sans avoir le mérite de satisfaire Washington, présentait au moins l'avantage de préserver certains marchés pour l'avenir; en particulier la commande des cinq autres aléuses. Cependant, l'insistance de Washington à trouver un autre acquéreur allait donner lieu à de nouveaux rebondissements. En effet, les experts américains, s'ils approuvaient les conclusions du rapport Vinçotte qui établissait le caractère anodin de la machine, continuaient à déplorer l'identité de l'utilisateur final.

Le 9 août 1984, une réunion de la dernière chance se déroula au Ministère des Affaires économiques. Au terme de ce marathon nocturne, un communiqué du Ministère de la Défense nationale annonça que la célèbre aléuseuse

(19) *Le Soir*, 6 août 1984.

(20) SHILLINGLAW, Thomas, L. & STEIN, Daniel D., « Doing Business with the Soviet Union », *Law and Policy in International Business*, vol. 13; 1981, n° 1, p. 49.

(21) ROUSSEAU, Charles, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, tome LXXXVI, 1982, p. 609.

serait achetée par l'armée belge. Cette solution, pour le moins inattendue, fit l'objet d'un accord entre le ministre belge de la Défense nationale, F. Vreven, et son homologue américain, C. Weinberger.

Cet arrangement fut en partie rendu public ultérieurement. En voici les termes :

« Compte tenu de la nécessité pour le Ministère belge de la Défense d'acquérir une telle machine pour l'entretien de ses arsenaux et de son matériel OTAN; compte tenu également que 60 millions de FB sont disponibles à cet effet dans le budget du Ministère belge de la Défense,

MM. Vreven et Weinberger conviennent :

- que les Etats-Unis s'efforceront d'aider Pégard à long terme,
- que le Ministère belge de la Défense fera l'acquisition de la machine en question pour une dépense maximale de 60 millions de FB,
- l'appoint devant être fourni par le département américain de la Défense » (22).

La presse se déchaîna contre ce dénouement inattendu qui laissait deviner un marchandage peu glorieux pour l'Etat belge. Le montant officiel de la contribution américaine (42 millions de FB) ne couvrait qu'une partie des frais occasionnés par la rupture du contrat soviétique (indemnités de rupture, frais de transport, de transformation de la machine ...). Toutes ces charges financières aggravaient les problèmes de trésorerie de Pégard et hypothéquaient les chances de survie de cette entreprise aux abois.

Nouveau rebondissement, le 15 septembre 1984, au Comité ministériel de Politique extérieure, les ministres décidèrent de délivrer une licence d'exportation au titre d'exception administrative pour les cinq aléseuses Pégard commandées par l'Union Soviétique. M. Tindemans, opposé à l'octroi de la licence, fit au *Soir* les déclarations suivantes :

« Je n'ai fait que rappeler les engagements de mon pays. C'est mon devoir. Mais si le gouvernement en décide autrement, ce n'est pas une défaite pour moi. Je ne suis qu'un ministre parmi quinze » (23).

Afin d'exprimer leur mécontentement face à ce volte-face, les autorités américaines gelèrent leur contribution au rachat de l'aléseuse dont le Ministère de la Défense nationale s'était porté acquéreur. Le contentieux belgo-américain semblait alors inextricable. A cette occasion on put lire dans le *Washington Post* :

« (...) The aide (to the Belgian Economics Minister Marc Eyskens) said Eyskens repeated Belgium's full endorsement, ... no more, no less of the regulations of the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls CoCom, the western group that monitors trade with the Soviet bloc. (...) The Economic Affairs Ministry, the aide said, believes CoCom rules do not require prior approval for the export of the five machines (...) » (24).

L'accord Weinberger-Vreven vit son exécution différée pendant près de dix-huit mois. En effet, la contribution américaine fut, dans un premier

(22) *Le Soir*, 17 octobre 1984.

(23) *Le Soir*, 17 septembre 1984, c'est nous qui soulignons.

(24) *Washington Post*, 6 octobre 1984, A13.

temps, prélevée sur des créances que la Belgique détenait auprès du *Foreign Military Sales Fund* de l'O.T.A.N. Les Etats-Unis ont finalement honoré leur engagement en versant la somme convenue au Ministère de la Défense nationale (25). Quant à l'aide au redressement industriel et financier de l'entreprise qui formait le deuxième volet de l'accord, aucune suite effective ne lui a été donnée.

Après ce bref rappel des faits, nous allons maintenant examiner dans quelles circonstances historiques est né l'engagement de la Belgique à l'égard du CoCom (section I), une seconde section est consacrée à la portée juridique internationale dudit engagement (section 2).

Nous tenterons de montrer que, du point de vue formel, l'accord auquel la Belgique a souscrit, échappe à la catégorie traditionnelle des obligations juridiques internationales. Ensuite, nous préciserons le contenu de cet engagement et la valeur, en droit international, des décisions prises au sein de cette instance. Dans une troisième section, nous poserons le problème de l'intervention du CoCom dans l'ordre juridique belge. Nous constaterons que, d'une part, l'engagement de la Belgique vis-à-vis de ses partenaires du CoCom n'a fait l'objet d'aucun contrôle parlementaire et, d'autre part, que la loi du 11 septembre 1962 ne justifie que partiellement l'introduction des listes du CoCom dans l'ordre juridique belge.

* * *

SECTION I : SOURCES HISTORIQUES DE L'ENGAGEMENT DE LA BELGIQUE ENVERS LE COCOM

Afin de cerner la nature et le contenu de l'engagement de la Belgique envers ses partenaires du CoCom, il convient de retracer la genèse de cet organisme et de la situer dans son contexte.

Le problème majeur de l'Europe au sortir de la guerre fut sa reconstruction économique. Face à ce défi, les Etats-Unis élaborèrent une stratégie conjuguant libéralisme économique et conservatisme social. Ce programme se traduisit par deux conférences internationales, celles de Bretton-Woods et de La Havane et par un plan d'aide à la reconstruction des économies dévastées, le Plan Marshall. Bien que l'Union Soviétique n'ait pas été exclue *a priori* de ces entreprises, la détérioration de l'Alliance, les antagonismes croissants entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. rendirent toute coopération impossible. L'aide du Plan Marshall fut donc réservée au Foyer Atlantique. Après avoir contraint les pays de l'Est à refuser l'aide américaine, l'U.R.S.S. instaura en 1949 le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle mieux connu sous le nom de COMECON.

Dans ce contexte de polarisation intense, les Etats européens furent portés

(25) *Le Soir*, 20 décembre 1985.

à faire des concessions économiques et politiques à leur alliés américains. Le sentiment d'insécurité et la contribution économique des Etats-Unis au redressement de l'Europe facilitaient ce choix; le climat était dominé par la défense du « monde libre ».

A. — *La création du CoCom.*

Dès l'entrée en guerre, les Etats occidentaux avaient aménagé des législations nationales destinées à placer sous embargo les biens, matières premières et produits de base nécessaires à la réalisation des programmes de défense. Le contrôle des exportations visait les pays ennemis. Un système de contrôle plus souple fut instauré par les Etats-Unis pour répartir équitablement les biens rares destinés aux Alliés et plus tard, l'aide du Plan Marshall.

De 1945 à 1947, alors que les économies étaient démobilisées, la persistance de pénuries tant aux Etats-Unis qu'en Europe justifiait la reconduction des contrôles aux exportations. Selon H. J. Berman et J. R. Garson,

« Il y avait une troisième raison qui, durant les années 45-47, fut perçue comme une raison subsidiaire mais qui devint très vite la raison principale de la continuation des contrôles : la nécessité d'une surveillance stricte des transferts vers l'U.R.S.S. et les autres satellites d'équipements industriels qui pourraient avoir une importance militaire, (...) la guerre froide commençait seulement à pénétrer notre conscience nationale » (26).

Le 1^{er} mars 1948, les Etats-Unis prirent la première législation de contrôle des exportations motivée par des impératifs de sécurité nationale. Réaction directe aux événements de Prague, elle plaça la plupart des exportations à destination de l'U.R.S.S. et des satellites européens sous le régime des licences obligatoires. Celles-ci pouvaient être refusées sur base d'une liste de critères stratégiques. Très vite, les Etats-Unis cherchèrent à obtenir une action du même ordre de la part des pays bénéficiaires du Plan Marshall qui avaient institué entre eux l'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.). Les mesures de contrôle unilatérales se révéleraient inefficaces si ces pays continuaient d'exporter vers l'Est les produits visés par les restrictions.

Le 24 mars 1948, le Congrès vota un amendement à la loi de coopération économique de 1948. L'*Economic Cooperation Act* avait organisé l'aide du Plan Marshall et instauré un organisme, l'Economic Cooperation Administration, l'E.C.A. L'amendement inclus dans la section 117(d) de l'*Economic Cooperation Act* stipulait que le directeur de l'E.C.A. devait

« dans la mesure du possible refuser la livraison aux pays participants d'articles entrant dans la fabrication de tous produits destinés à un pays européen non participant vers lequel les Etats-Unis, dans l'intérêt de leur sécurité nationale, refusent l'exportation des dits produits » (27).

(26) BERMAN, H. J., GARSON, J. R. : « United States Exports Controls : Past, present, future », *Columbia Law Review*, vol. 67, May 1967, p. 795, notre traduction.

(27) « Mémoire du Département d'Etat », *Foreign Relations of the U.S.*, tome V, 1948, p. 527, Washington, éd. Gleason & Aandahl, Government printing office, 1974.

Cette mesure devait empêcher que des Etats amis des Etats-Unis et récipiendaires de leur aide ne contribuent au potentiel militaire des ennemis des Etats-Unis. Elle se heurtait cependant à certaines contraintes économiques provenant de la dépendance des pays européens vis-à-vis du commerce avec l'Est.

A cette approche unilatérale du problème, succéda un programme de conversations informelles engagées par les Etats-Unis. Elles étaient conduites par le représentant de l'E.C.A. dans les pays de l'O.E.C.E. à un niveau technique et bilatéral. Le but de ces tractations était d'obtenir l'alignement des législations européennes datant de la guerre sur le régime américain de contrôle des exportations. A l'époque, celui-ci repose sur deux listes. La première enregistre les équipements militaires, munitions ou matériel contribuant de façon importante au potentiel militaire soviétique. Cette liste IA est une liste d'embargo total. La seconde, la liste IB, impose des restrictions quantitatives à l'exportation de biens, matières premières ou produits industriels pouvant receler une importance stratégique. Les Etats-Unis considéraient la liste IA comme le *minimum minimorum* sur lequel les pays européens devaient tomber d'accord. Quant à la forme que prendrait l'accord final, le Département d'Etat transmet les instructions suivantes au principal négociateur, le directeur de l'E.C.A. :

« Obviously important agreement be such as not to require registration with U.N. and consequent publication. Must be satisfied, however, that agreement will be carried out. Suggest this possible without written agreement, as has been done in the case of the US-Canadian defense arrangements. If written evidence necessary, might take form of agreed minutes of conversation » (28).

Les efforts américains aboutirent à un premier accord de principe. Un télégramme adressé au Département d'Etat en date du 22 novembre 1948 en fait foi :

« Negotiations for the control for security reasons of exports from O.E.E.C. countries to the Soviet orbit, which have been initiated with a number of the E.R.P. countries, have resulted in each instance in agreement in principle with U.S. policies, and in some cases in substantial agreement on measures to be undertaken (...). » (29).

Aucun texte officiel ne consigne cependant cet accord de principe; il est dès lors impossible de déterminer quelles étaient les obligations que cet accord imposait aux Etats qui y souscrivirent.

Selon la vision américaine, une fois l'accord de principe obtenu, de nouvelles négociations devaient débiter afin d'élargir autant que possible le spectre des produits visés par les restrictions quantitatives, tout en se

(28) Principes directeurs du contrôle des exportations, le secrétaire du Département d'Etat, Marshall, à l'ambassade de France, Washington, le 27 août 1948 (Secret). *Foreign Relations of the U.S.*, vol. IV, 1948, p. 567, Washington, Gleason & Aandahl, Government printing office, 1974.

(29) Washington, 22 novembre 1948 (Secret), n° 178, « Current economic development : progress in East-West trade negotiation », *ibidem*, p. 585.

souciant de l'importance variable des relations avec l'U.R.S.S., des situations industrielles spécifiques ou de l'importance des forces communistes dans le pays (30).

La mise au point des listes suscita toutefois une opposition très vive de la part des pays participants, principalement de la part de la France et du Royaume-Uni. Ceux-ci proposèrent une liste plus courte à la place de la liste IA américaine. D'autres motifs aggravaient l'opposition européenne à la délégation américaine. Les Etats-Unis semblaient peu soucieux, aux yeux des Européens, des répercussions économiques et politiques d'un programme d'embargo mené à grande échelle. De plus, les Etats européens trouvaient le cadre de l'E.C.A. peu approprié au traitement d'une question de sécurité et estimaient qu'elle devait être dissociée de l'aide américaine.

En ce qui concerne les modalités du contrôle, les Etats participants étaient disposés à opérer un contrôle sur base de listes très courtes reprenant quelques produits clés dont l'embargo pourrait freiner le développement du potentiel de guerre soviétique sans alourdir les tensions internationales.

Alors qu'en Europe, un front uni tentait de limiter l'ampleur de l'embargo stratégique, une législation américaine, l'*Export Control Act* du 28 février 1949, autorisa le contrôle des exportations dans la mesure nécessaire (entre autre) « à exercer sur leurs exportations la vigilance que nécessite leur importance du point de vue de la sécurité nationale » (31). L'application de cette loi va provoquer de vives protestations parmi les milieux d'affaires américains. Ceux-ci supportaient mal d'être les seuls victimes de l'embargo stratégique alors que leurs concurrents européens continuaient à commercer avec l'Union Soviétique. Cette fronde industrielle s'explique en partie par la modification du marché de certains produits d'exportation. Dans un contexte de pénurie, les producteurs américains n'avaient aucun mal à écouler leurs produits sur le marché national ou européen. Avec la saturation de certains débouchés, les implications économiques et commerciales de l'embargo stratégique prenaient de l'importance.

Après la signature du Pacte Atlantique, les Etats-Unis menèrent une véritable lutte diplomatique pour aligner les Européens sur leurs normes de contrôle. Harriman, représentant spécial pour l'Europe de l'E.C.A., relata que :

« As a result recent press comments, European countries have become, more sensitive to charges of U.S. pressure. Though major O.E.E.C. countries express willingness cooperate, they desire voice in final determination of any list which they have responsibility for enforcing (...) » (32).

(30) Washington, 1 juillet 1949, (Secret) « Policy paper approved by the foreign assistance correlation Committee », *Foreign Relations of the U.S.*, 1949, V, p. 131.

(31) *Export Control Act*, 28 février 1949, ch. II, 63 stat. 7.

(32) Télégramme du Représentant spécial de l'E.C.A. pour l'Europe, Harriman, au directeur de l'E.C.A., Hoffman, Paris, 19 mars 1949 (Secret) *Foreign Relations of the U.S.*, V, 1949, Dept of State Govt printing office, Washington, 1976, p. 99.

En juillet 1949, les Etats-Unis enregistrèrent un succès notoire en obtenant l'accord de cinq pays (la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) sur une version écourtée de la liste américaine IA.

Il est difficile d'établir la valeur de cet accord, notre ministre des Affaires étrangères, M. Van Zeeland émit à son propos de sérieuses réserves :

« (...) Van Zeeland said that the Belgian Government fully concurs with us in the principle of restricting the export of strategic materials to the Soviet Union and its satellites. On the other hand, he said that when the Belgian Government entered into an agreement on this subject, it would wish to implement it honestly not only plugging possible loopholes which might arise from exports to Switzerland and Sweden or other countries, which are ultimately destined for the Soviet Union, but also being sure of the exact nomenclature of the items include in the agreement. Therefore, before his Government could adopt such a program, it was indispensable that the exact nature of the individual items be clearly spelled out. This was most important to avoid subsequent charges of bad faith (...).

He concluded by saying that while the Belgian Government fully agrees in the principle of limiting the export of strategic materials he thought that consideration might perhaps be given to setting up some sort of informal mechanism of the participating countries so that those countries which honestly implement the program will not be penalized by non-observance by other participating countries. (...) » (33).

On peut croire que cette ambivalence reflète une opposition plus vive à la politique américaine. Voici ce que relate un rapport du Chargé d'affaires en Belgique, Millar, au secrétaire du Département d'Etat :

« At luncheon for Assistant Secretary Allen October 10 Baron de Gruben expressed himself in terms of unusual vehemence to chief of Embassy Political Section with regard to E.C.A. relation in general and current negotiation on east-west trade. On latter question de Gruben stressed four points :

(1) Belgian government accepts in principle U.S. view on necessity for control of east-west trade to prevent certain materials and products entering U.S.S.R. or area within its control. However, fact must be squarely faced that word « control » is a euphemism and that what U.S. actually seeks other governments to agree to is to prohibit certain lines of trade with U.S.S.R. and satellites. This, said de Gruben, amounts the form of economic blockade. It is grave issue and one which must be settled by governments and at the highest level. De Gruben said plainly that he felt these matters should not be discussed by E.C.A. experts either American or foreign in technical detail without question of principle first having been agreed upon by governments.

(2) Belgian Governments while accepting principle enunciated above could not promise to embargo certain products to U.S.S.R. unless it was absolutely certain that all other O.E.E.C. participants and U.S. applied an equally rigorous embargo. (...) Certain other governments which had been glib in giving promises were not carrying out those engagements in practice. (...)

(3) Next Belgian requirement dealt with nomenclature (...).

(33) Mémorandum de conversations entre Acheson, Van Zeeland, l'ambassadeur belge à Washington Silvercruyts et Mac Arthur, Washington, le 16 septembre 1949 (Secret), *ibidem*, p. 139.

(4) Finally and de Gruben stressed this with much emphasis, he thought there should be a full time committee made up of O.E.E.C. countries plus U.S. which would place agreement for control of east-west trade (...). Since de Gruben is diplomat of old school reticence such vigour in his remarks reveals very definite depth of feeling in Belgian Foreign Office on this question (...) » (34).

Toutes ces réticences furent finalement surmontées. Le 25 novembre 1949, au terme d'une session intergouvernementale, un accord politique tomba entre les six pays participants (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie). Cet accord dont on ne trouve aucune trace formelle consacre le principe d'une coopération multilatérale des États membres au sein d'un groupe permanent sur base de listes arrêtées de concert. Seul un télégramme adressé au directeur de l'E.C.A. en rend compte :

« Final plenary session intergovernmental discussions security trade controls held november 23 and results considered satisfactory. Principle of multilateral action now accepted by all active participants (U.S., UK, France, Italy, Belgium, Netherlands) and activation permanent group approved for recommendation to respective governments (...) » (35).

Ce télégramme fit aussi état de l'adoption par les six États de trois listes; une d'embargo total, une autre de produits faisant l'objet de restrictions quantitatives. La troisième enregistre des équipements « surveillés », qui pourraient subir des restrictions quantitatives — ou même un embargo total — si des informations livrées par les services techniques ou d'espionnage le justifiaient. D'autres questions connexes telles que le transit furent également abordées.

Le Groupe Consultatif était mis en place, indépendamment de toute autre structure. Les propositions de l'associer à l'OTAN ou à l'O.E.C.E. furent écartées, probablement en raison de la nature confidentielle et informelle des activités du Groupe Consultatif. Aucun renseignement ne filtra à l'époque quant à la structure et aux compétences de ce Groupe Consultatif. Il devait servir de forum d'échange et faire des recommandations aux représentants des États. Ceux-ci étaient recrutés parmi les ambassades des pays participants à Paris, siège de l'organisme (36). Un comité auxiliaire fut créé à cette même réunion, le CoCom ou *Coordinating Committee*. Il fut chargé de centraliser les informations et d'accomplir le travail au jour le jour. Sa célébrité éclipsa presque l'existence du Groupe Consultatif.

Alors que les bases politiques du contrôle multilatéral des exportations étaient jetées, les États-Unis tentèrent d'en renforcer les effets en intégrant l'engagement à un instrument juridique. En effet, après la signature du Pacte de l'OTAN, les États-Unis entamèrent des négociations bilatérales

(34) Télégramme du Chargé d'Affaires, Millar au secrétaire du Département d'Etat, Bruxelles, le 13 octobre 1949 (Secret), *ibidem*, p. 148-149.

(35) Télégramme du délégué permanent de l'E.C.A. en Europe au directeur de l'E.C.A., Paris, le 25 novembre 1949 (Secret), *Ibidem*, p. 174.

(36) *Foreign Relations of the U.S.*, 1950, IV, p. 67.

avec chacun des pays signataires pour organiser le transfert de l'aide militaire américaine et en fixer les conditions financières et autres. Cet accord portait le nom de *Mutual Assistance Defense Program* (37).

Un projet d'accord rédigé par les Etats-Unis et commun à tous les Etats européens fut négocié en décembre 1949. Il est intéressant de constater que ledit projet fut amputé de son article VII qui énonçait un engagement pour l'Etat à coopérer aux programmes intergouvernementaux de contrôle des exportations. Cet article stipulait :

« The two Governments recognize their mutual interest consistent with mutual security and recovery objectives, in effective controls over the export of war potential material equipments and in so far as practicable, technical data and the two governments will consult with a view to taking measures for the accomplishment of these ends » (38).

A ce propos, une note anonyme dans le *Foreign Relations of the U.S.* révèle que :

« The participating countries favoured deletion of the proposed Article VII as raising serious parliamentary issues and making more difficult the accomplishment of common objectives. The United States agreed to the deletion provided that there be a secret record of previous negotiation which gave adequate assurance of future cooperation by the participating government in intergovernmental strategic trade control discussions » (39).

Cependant, la délégation américaine, tenace, avança une solution de rechange au retrait de l'article VII des accords d'aide militaire. Une fuite due au journaliste S. Gruson du *New York Times* dévoila qu'elle proposait d'ajouter au traité *Mutual Assistance Defense Program* une annexe dont le contenu n'aurait pas été rendu public (40).

L'annexe prévue se lisait comme suit :

« The two governments recognize their mutual interest consistent with mutual security and the recovery objectives in effective controls over the export of war potential material equipments and in so far as practicable technical data; and the two governments will consult with a view to taking measures for the accomplishment of these ends. The representatives of the government of (...) have stated that the government of (...) is in full accord with terms of this provision.

In this connection, the representatives of the government of (...) have referred to the discussions with respect to the establishment and operation of a permanent consultative group representing the interested governments over the export of war potential material equipment and in so far as practicable technical data. The representatives of the government of (...) have also given assurance on behalf of their government of (...), of cooperating further in the operation of the permanent consultative group with respect to the development of satisfactory controls over such war potential exports.

In view of the progress already made with respect to the development of

(37) « Mutual Defense Assistance Program », *M.B.*, 20 octobre 1951, pp. 8135-8140.

(38) « Editorial Note », *Foreign Relations of the U.S.*, vol. III, 1950, Washington Gleason & Aandahl, Government printing office, 1980, p. 9.

(39) « Editorial Note », *Foreign Relations of the U.S.*, vol. IV, 1950, Washington Gleason & Aandahl, Government printing office, 1980, p. 72.

(40) GRUSON, Sidney, *New York Times*, Sat. 4 Febr. 1950, col. 1.

controls over such war potential and in view of the assurances of the government of (...) and of the intention of the government of (...) to cooperate further in the development of such controls in accordance with the consultative procedure referred to above, the representatives of the two governments have agreed to include the above quoted provision in the text of the bilateral agreements under the U.S. Mutual Defense Assistance Act of 1949 » (41).

Ce journaliste rapporte que :

« It was specified by the United States representatives that the annex had to be signed before the signing of the agreement themselves » (42).

Suite à cet article, Dean Acheson, secrétaire au Département d'Etat, donna les instructions suivantes aux ambassadeurs américains en poste en Europe :

« In any event you should advise Foreign Office country to which you accredited that Dept has denied and will continue to deny categorically any assertion that there are or were proposed at any time by any party secret agreements or annexes to M.D.A.P. bilateral. (...) With respect to any question as to whether U.S. proposed any such secret agreement as reported by Gruson you should advise that line Dept taking is general denial (...). With respect any question you may receive concerning consultative group, it is recommended to deny existence of any multilateral organisation to deal with this problem » (43).

Il est difficile de savoir ce qu'il est advenu de cette annexe. Elle ne figure évidemment pas dans le traité du *Mutual Defense Assistance Program* signé le 27 janvier à Washington et approuvé par nos Chambres dans la loi du 29 juin 1951.

Il n'est pas exclu que la délégation américaine soit venue à bout de la résistance des Européens ; à en croire une note anonyme du *Foreign Relations of the U.S.* :

« By the time of the signing of the seven bilateral military assistance agreements in Washington on January 27, 1950, all the participating governments had agreed to include the substance of such an undertaking in some form of a secret minute or letter separate from the agreements themselves (...) » (44).

Toutefois, S. Gruson affirmait dans son article que les Etats-Unis s'étaient inclinés face à l'opposition concertée des Européens et que la proposition d'un accord écrit sur la politique d'exportation avait été retirée. Les autorités américaines apportèrent un démenti formel à l'article de Gruson, niant l'existence d'une clause secrète. Interrogé à ce sujet, le *Foreign Office* à Londres s'est refusé à démentir ou à confirmer que des pressions aient été exercées par la délégation américaine pour obtenir un tel accord (45).

(41) GRUSON, Sidney, *op. cit.*

(42) GRUSON, Sidney, *op. cit.*

(43) Télégramme du secrétaire du Département d'Etat aux ambassades en Europe, 7 février 1950, Washington, *Foreign Relations of the U.S.*, IV, 1950, p. 75.

(44) Editorial Vote, *Foreign Relations of the U.S.*, tome IV, 1950, Washington, 1980, p. 72.

(45) GRUSON, Sidney, *op. cit.*

S'il est impossible de conclure à l'existence certaine d'une clause secrète liant la Belgique en matière de contrôle des exportations stratégiques, il est très probable que la délégation américaine ait tenté de formaliser l'engagement des gouvernements européens dans ce domaine.

Dans l'hypothèse où une telle clause secrète existerait, elle serait de toute façon privée de validité dans l'ordre juridique belge en raison du défaut d'assentiment des Chambres et de publication.

B. — *L'évolution du CoCom.*

Les intérêts économiques divergents marquèrent les limites de cette coopération informelle. Les Etats-Unis, instigateurs de l'embargo stratégique durent brandir la menace de suspendre l'aide financière et militaire pour convaincre leurs alliés d'adopter une politique aussi restrictive que la leur. Pour renforcer la discipline des Etats à l'égard des normes du CoCom, trois lois américaines prises dans les années 50-51 posaient comme condition à l'octroi de l'aide américaine, le respect de normes précises destinées à sauvegarder la sécurité nationale des Etats-Unis (46).

L'application de ces lois fut mitigée; les Etats-Unis ne pouvaient risquer de déforcer leur alliés. L'évolution du CoCom suivra pas à pas celle de la guerre froide. Dans une première phase, la logique de sécurité qui imprégnait la politique de contrôle des exportations cimentera une solidarité entre Alliés.

Comme le pense Lowenfeld :

« Les Etats-Unis, en tant que protecteurs en chef du monde non communiste, champions de l'aide économique et militaire du plan Marshall et inventeurs de nombreuses technologies émergentes de l'après-guerre, étaient en mesure d'exercer une pression considérable sur leur alliés pour qu'ils coopèrent au programme de boycottage économique » (47).

Au fur et à mesure que la position dominante des Etats-Unis s'effrita, des contradictions entre les membres du CoCom apparurent, entraînant les premières révisions des listes.

L'avènement de la détente avec ses options mercantilistes mit le CoCom en hibernation. L'expansion du commerce Est-Ouest annonçait le recul des préoccupations stratégiques.

Dans les années 70, la croissance disproportionnée du nombre de requêtes en exception — principalement américaines, entama la crédibilité de cette instance. L'opinion de Leben est que :

« Elle sert surtout à alimenter la rancœur des Etats-Unis et leurs alliés

(46) Il s'agit du *Cannon Amendment* du 27 septembre 1950, du *Kem Amendment* du 2 juin 1951 et du *Mutual Defense Assistance Control Act*, mieux connu sous le nom de *Battle Act* du 26 octobre 1951.

(47) LOWENFELD, Andrew F., *International Economic Law*, tome III, « Trade controls for political ends », New York, éd. Matthew Bender, 1977, p. 11-12, notre traduction.

les uns accusant les autres d'en violer les règles ou d'en bloquer le bon fonctionnement » (48).

Avec le retour de la guerre froide, le resserrement du système de contrôle des exportations sous la houlette américaine, de nouvelles dissensions se sont manifestées.

Elles portent essentiellement sur l'extension qu'il faut donner au contrôle des exportations stratégiques. Traditionnellement, les Etats-Unis se sont montrés prêts à mobiliser leur commerce extérieur pour favoriser la réalisation d'objectifs politiques. Par contre, les Etats européens ont toujours manifesté leur réticence à l'endroit d'une telle politique, en particulier lorsqu'il s'agissait de s'aligner sur les sanctions décidées par les Etats-Unis à l'encontre des pays de l'Est. Le CoCom, dont la vocation était de favoriser la coopération volontaire des pays occidentaux en matière de contrôle des exportations, vit l'affrontement de deux philosophies commerciales différentes. L'affaire Pégard en fut l'un des nombreux épisodes.

* * *

SECTION 2 : PORTÉE JURIDIQUE INTERNATIONALE DE L'ENGAGEMENT DE LA BELGIQUE ENVERS LE COCOM

A. — *Les aspects formels.*

Interrogé sur la nature de l'engagement qui lie la Belgique au CoCom, le ministre des Relations extérieures fit la réponse suivante :

« Le CoCom n'est pas fondé sur un traité mais sur un *gentlemen's agreement* de pays ayant volontairement accepté de soumettre leurs exportations de produits visés par les listes d'embargo à la règle du consensus. Il n'y a pas d'obligation légale vis-à-vis de nos partenaires » (49).

Le dictionnaire de la terminologie du droit international définit le *gentlemen's agreement* comme un :

« Terme emprunté à la pratique anglo-saxonne pour désigner un accord ayant pour objet, d'ordinaire, d'énoncer la politique que ses signataires entendent suivre, qui constitue pour ceux-ci un engagement d'honneur, sans comporter des obligations juridiques pour les Etats » (50).

La doctrine est divisée sur les éléments qui différencient le *gentlemen's agreement* des autres types d'accords internationaux (51). Toutefois, elle

(48) LEBEN, Charles : « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la Société internationale », *A.F.D.I.*, 1982, vol. XXVIII, Paris, éd. F.N.R.S., p. 44.

(49) *Bulletin des questions et réponses*, Sénat, n° 8, 30 octobre 1984, p. 284, col. 2.

(50) *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1966, p. 301.

(51) Parmi les critères distinctifs proposés, reviennent fréquemment le caractère interpersonnel de l'engagement, le contenu imprécis de l'accord ou encore son caractère secret. Voir à ce sujet, EISEMANN, Pierre Michel, « Le Gentlemen's agreement comme source du droit international », *Journal de droit international*, Paris, 1979, p. 326-348.

est unanime pour dire qu'ils ne contiennent aucune obligation juridique internationale et qu'ils consistent souvent en déclarations programmatiques d'ordre politique.

Aucun texte ne consigne l'engagement même politique et non obligatoire de la Belgique à l'égard du CoCom.

Cet organisme est également démuné de charte constitutive fondant sa compétence et précisant les règles de son fonctionnement. Le CoCom n'a donc pas de réelle personnalité juridique, et il ne constitue pas une organisation internationale au regard du droit des gens.

M. Tindemans, en réponse aux questions posées, dit du CoCom qu'il était :

« un club d'amis qui le plus souvent avaient des opinions semblables et qui s'accordèrent afin d'adopter une ligne de conduite commune (à propos du contrôle des exportations). » (52).

Rappelons que ce type d'arrangement informel et peu contraignant fut préféré à un traité en bonne et due forme car il permettait aux gouvernements des Etats participants de s'engager réciproquement sur un programme relativement précis sans devoir en référer aux instances parlementaires compétentes. En outre, il offrait l'avantage d'échapper à un enregistrement auprès des Nations-Unies et aux publications par les Etats participants. Le caractère confidentiel des matières traitées dans l'accord était ainsi préservé.

Nous ne connaissons cet organisme que par le biais de ses listes, qui, sous une version simplifiée, paraissent au *Moniteur belge*.

B. — *Le contenu de l'engagement.*

Le ministre des Relations extérieures a répété, en maintes occasions, son souci « de veiller aux obligations librement contractées » (53). C'est d'ailleurs au nom de ces obligations, « pour respecter les engagements auxquels notre pays a souscrit » (54) que l'aléreuse de Pégard fut vendue à l'armée belge et affectée à l'arsenal de Rocourt.

A supposer acquis le caractère obligatoire de l'engagement — comme gentlemen's agreement et non comme obligation juridique — il faut encore en dégager l'étendue à l'égard des Etats membres du CoCom, et plus précisément à l'égard de la Belgique.

Si « obligation » il y a, celle-ci se limite à une coopération *volontaire* à la procédure de contrôle multilatéral des exportations. Aucune disposition juridique, de source nationale ou internationale, n'oblige le ministre belge des Affaires étrangères à soumettre les demandes de licence d'exportation de biens stratégiques au CoCom. Même s'il décide d'introduire un dossier

(52) *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, séance du 25 octobre 1984, p. 272, col. 2.

(53) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3177, col. 1.

(54) *Echo de la Bourse*, 28 novembre 1984.

au CoCom, le gouvernement peut le retirer, à n'importe quel moment de la procédure. Cette possibilité fut d'ailleurs utilisée en février 1984 par le gouvernement belge qui, craignant d'essuyer un refus du CoCom, avait alors décidé de soustraire du CoCom le dossier de l'aléseuse.

Plus concrètement, l'engagement de la Belgique envers ses partenaires du CoCom l'oblige à respecter la règle du consensus. La règle du consensus est la pierre angulaire du mécanisme de contrôle multilatéral des exportations. Celle-ci joue un rôle fondamental lors de la composition des listes de marchandises soumises à embargo.

Elle permet à un Etat membre de s'opposer à l'inscription de nouveaux biens sur les listes d'embargo, comme à la sortie d'équipements enregistrés dans le passé. Il lui suffit de signifier son veto pour empêcher qu'une modification du régime d'embargo soit décidée contre sa volonté.

Comme l'a énoncé l'Assemblée de l'U.E.O. :

« Toutes les décisions relatives à l'établissement de ces listes, à leur interprétation et aux exceptions doivent être prises à l'unanimité et, par conséquent tout pays peut exercer son droit de veto » (55).

Il faut cependant souligner que la règle du consensus ne protège pas l'Etat qui introduit une requête en exception ou une demande d'interprétation des listes (56).

Lors de l'affaire Pégard, seuls les Etats-Unis s'opposaient à l'octroi d'une licence d'exportation pour l'aléseuse et leur veto entraîna l'opposition du CoCom à l'exportation de la machine.

En effet, chaque Etat participant a le droit d'empêcher qu'un de ses partenaires ne bénéficie d'une dérogation à ses obligations d'embargo par le biais de l'exception générale.

En ce qui concerne les demandes d'interprétation des listes, celles-ci sont arrêtées par voie de consensus également.

La règle de l'unanimité établit donc une procédure très rigoureuse quant à la prise de décision. Celle-ci contraste avec l'absence de valeur contraignante des décisions arrêtées au sein du CoCom.

Bien qu'elles soient prises à l'unanimité, ces décisions n'ont qu'un caractère de recommandation. En effet, vu l'inexistence légale du Groupe Consultatif et du CoCom, « ces comités ne peuvent adopter que des recommandations et non des décisions liant les pays membres » (57). C'est aussi l'opinion de Kirgis :

« The exception procedure amounts to an arrangement for providing prior

(55) *Actes officiels de l'U.E.O.*, 29^e session ordinaire de l'Assemblée, 2^e partie, novembre 1983, doc. 958.

(56) Etant donné la complexité croissante de la matière, les services administratifs peuvent éprouver une certaine difficulté à interpréter les listes du CoCom. S'ils ont des doutes sur le caractère stratégique d'une marchandise, ils peuvent demander des explications au CoCom.

(57) CARREAU, Dominique (e.a.) *Droit international économique*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1980, p. 380.

consultation rather than formal veto power because CoCom decisions given after confidential discussion in Paris, are recommendatory only » (58).

La décision finale d'octroyer la licence pour un équipement visé par les listes CoCom reste donc un acte souverain; les Etats membres du CoCom n'ont concédé aucune restriction de leurs pouvoirs en la matière. Le CoCom est d'ailleurs dépourvu de tout moyen exécutoire. En conséquence, le système de contrôle multilatéral des exportations n'a d'effectivité que dans la mesure où tous les partenaires se plient à la discipline du CoCom et veillent au respect de ses décisions. Il est très rare qu'un Etat, souverainement, décide d'outrepasser les objections du CoCom. M. Tindemans, à ce propos, a déclaré que :

« Depuis 1984, seulement quatre dossiers avaient rencontré des objections, c'est-à-dire moins que presque tous nos partenaires. Et dans chacun des cas, notre pays a comme d'ailleurs tous les autres pays membres suivi l'avis du CoCom » (59), (60).

En raison du petit nombre d'incartades, Kirgis va jusqu'à conférer aux normes du CoCom un caractère coutumier :

« Consequently, although there is no treaty obligation to submit any matter to CoCom or to abide by its recommendations, there appears to be a customary norm among member states to submit proposed sales of listed items and to give significant perhaps — conclusive — weight to CoCom's recommendations » (61).

Cependant, l'accumulation de précédents où la décision du CoCom fut respectée, ne suffit pas à conférer aux recommandations de ce comité une valeur obligatoire à défaut d'*opinio juris*.

A ce propos, il est intéressant d'évoquer la crise qui, en 1957, secoua le CoCom et le ChinCom et conduisit à la dissolution *de facto* de ce dernier. Ce comité (*Chinese Committee*) calqué sur le CoCom, effectuait le même travail mais pour les exportations à destination de la Chine et de la Corée du Nord. Les pays participants pratiquaient à leur endroit une politique encore plus restrictive que celle édictée par les normes CoCom. Or, le 31 mai 1957, le secrétaire au *Foreign Office*, M. Selwyn Lloyd annonça, à la Chambre des Communes, que la Grande-Bretagne refuserait dorénavant de soumettre ses exportations vers la Chine et la Corée du Nord aux normes ChinCom et qu'elle leur appliquerait le régime moins restrictif du CoCom (62). Cette décision fut immédiatement imitée par les pays participants, au grand désappointement des Etats-Unis. Le ChinCom disparut et la Chine fut intégrée au groupe des pays de l'Est.

(58) KIRGIS, Frederic, L., « Nato consultations as a component of national decision making », *A.J.I.L.*, vol. 73, 1979, p. 404.

(59) *Bulletin des questions et réponses*, Chambre, n° 52, 28 septembre, p. 4503.

(60) Notons qu'il reste loisible au gouvernement qui pressent un refus de la part de ses partenaires de retirer le dossier du CoCom, plutôt que de subir un refus.

(61) KIRGIS, F., *op. cit.*, p. 404.

(62) Voir à ce sujet *Keesings Contemporary Archives*, vol. XI, 1957-1958, London Keesing Publications Limited, pp. 15.607-15.608.

L'épisode démontre que les Etats membres du CoCom pourraient unilatéralement se dégager de leur engagement politique. Le non-respect de tels engagements n'a pas les mêmes conséquences que le non-respect d'obligations juridiques internationales.

L'inexécution d'un *gentlemen's agreement* pour une des parties à l'arrangement n'engage pas sa responsabilité internationale, comme l'énonce P. M. Eisemann :

« si un *gentlemen's agreement* n'est pas respecté, il n'y a pas de possibilité juridique d'obtenir son exécution. On peut tout au plus s'attendre à ce qu'une personne partie à un arrangement dont elle ne saurait assurer l'exécution donne sa démission » (63).

L'absence de responsabilité internationale en cas d'inexécution n'autorise pas pour autant un Etat partie à un *gentlemen's agreement* à se comporter comme s'il n'existait pas.

Le professeur Michel Virally, dans son rapport définitif à l'Institut de Droit International sur « les textes à portée juridique et dépourvus de portée juridique », déclare :

« L'Etat ayant souscrit un engagement purement politique est soumis à l'obligation générale de bonne foi qui gouverne le comportement des sujets de droit international dans leurs rapports mutuels » (64).

Ce principe général fut plusieurs fois évoqué au cours de l'affaire Pégard. Ainsi au Sénat, M. Tindemans soulignait que :

« L'action du CoCom ne peut atteindre son objectif que dans la mesure où la discipline est la même pour tous. La Belgique, quant à elle entend respecter *en toute loyauté* les règles arrêtées en commun, ni plus ni moins que les autres pays » (65).

Pour le ministre des Relations extérieures, la défense de la crédibilité internationale oblige l'Etat belge à respecter ses engagements de bonne foi :

« (...) la règle du consensus au sein du CoCom doit être maintenue. Nous ne pouvons donner l'impression que nous la remettons en question » (66).

Cette obligation générale de bonne foi confère aux décisions du CoCom une certaine valeur dans l'ordre politique international. Comme l'indique M. Tindemans :

« En cas d'objection du CoCom, le respect de nos engagements implique de se soumettre à une décision négative et de ne pas accorder de licence d'exportation » (67).

Elle implique également une « certaine limitation de la liberté d'agir » sur le terrain politique : « il peut arriver que l'Etat ne soit pas en mesure

(63) EISEMANN, Pierre Michel, « le Gentlemen's agreement comme source du droit international », *Journal de droit international*, Paris, 1979, p. 328.

(64) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Textes internationaux à portée juridique et dépourvus de portée juridique, vol. 60 II, Paris, Pédone, 1985, p. 140.

(65) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 26 juillet 1984, p. 3178, col. 1.

(66) *Le Soir*, 6 août 1984.

(67) *Bulletin des questions et réponses*, Sénat, n° 8, 30 octobre 1984, p. 283, col. 2.

de se dégager de sa promesse politique sans avoir à s'expliquer et à justifier son comportement » (68).

La pratique des engagements purement politiques est chose fréquente entre les Etats. Dans son rapport à l'Institut de Droit International, Michel Virally constate aussi que :

« (...) dans de nombreux cas, les Etats acceptent de s'engager mais en s'abstenant de façon expresse de se placer sur le plan du droit. L'existence d'un ordre politique international qui ne se confond pas avec l'ordre juridique international est ainsi mise en lumière. Cet ordre politique international n'est pas nécessairement moins contraignant que l'ordre juridique international : la violation des engagements politiques peut entraîner des conséquences étendues particulièrement par le biais des mesures de rétorsion » (69).

Cette tendance à substituer aux obligations juridiques internationales, des engagements politiques plus souples, quasi discrétionnaires mais non dépourvus d'effectivité dans les relations internationales, est liée aux transformations des rapports internationaux et des modes d'actions politiques. Comparé à la forme traditionnelle d'accord international, le procédé présente des avantages certains. Toutefois, on peut se demander de quelle compétence le pouvoir exécutif se prévaut pour prendre des engagements internationaux dont le respect, de bonne foi, exige une modification de la législation nationale. Ce type d'arrangement court-circuite la souveraineté parlementaire et tend à affranchir le pouvoir exécutif du contrôle démocratique en matière de politique extérieure.

* * *

SECTION 3 :

APPLICATION DE L'ENGAGEMENT DE LA BELGIQUE ENVERS LE COCOM DANS L'ORDRE JURIDIQUE BELGE

A. — *Le CoCom ne produit pas d'obligation dans l'ordre juridique belge.*

Certains auteurs se sont interrogés sur les bases juridiques qui permettaient aux Etats participants au CoCom d'appliquer les normes multilatérales d'embargo à leurs nationaux.

Selon Adler-Karlsson :

« cette coopération est demeurée *top-secret* jusqu'en 1953, même pour les parlements des nations participantes. Ces embargos étaient mis à exécution sous le coup de règles qui avaient survécu à la période de guerre, ou sous le coup des législations de crise économique qui donnaient aux gouvernements un pouvoir plus ou moins arbitraire de refuser les licences d'exportation » (70).

(68) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Textes internationaux de portée juridique et dépourvus de portée juridique, vol. 60 II, Paris, Pédone, 1985, p. 121.

(69) *Ibidem*, p. 119.

(70) ADLER-KARLSSON, Gunar, « International Economic power : the U.S. Strategic Embargo », *Journal of World Trade Law*, vol. 6, London, 1972, p. 509, notre traduction.

La question de la source du régime juridique pour l'exportation de biens stratégiques est importante dans la mesure où l'engagement politique de la Belgique envers le CoCom ne peut en aucun cas fonder à lui seul les obligations internes en vigueur dans cette matière. En l'absence d'un traité formel, ou d'un accord soumis à l'assentiment des Chambres en conformité avec l'article 68, al. 2, de la Constitution, il faut conclure à l'absence de toute obligation juridique. Même si un texte écrit comportant un engagement de la Belgique envers le CoCom existe, il n'est pas opposable en raison de son caractère secret. La seule publication au *Moniteur belge* des listes élaborées entre partenaires du CoCom à l'unanimité ne suffit pas à créer une obligation.

Un tribunal japonais a ainsi privé de validité une décision de l'administration japonaise prise en application des listes du CoCom car aucune législation nationale ne fondait valablement le refus d'octroi de licence.

L'affaire est la suivante :

En 1969, une entreprise japonaise qui s'était vu refuser une licence d'exportation à destination de la Chine introduisit une plainte devant la Cour du district de Tokyo (71).

La Cour donna raison au plaignant selon l'argumentation que voici : la Cour s'est préoccupée, dans un premier temps, de la nature secrète de l'accord CoCom et a mis en cause sa validité dans l'ordre interne et international en disant :

« le CoCom fut établi à l'origine pour fixer des lignes de conduite sur la politique internationale américaine dite de *containment* des pays du bloc communiste. C'est un organisme international non officiel destiné à ralentir directement la puissance militaire potentielle des pays du bloc communiste. L'accord passé en son sein n'a pas l'effet d'un traité sur le plan interne ou international. En conséquence, l'accord CoCom en soi ne peut servir de base légale pour imposer des limitations aux exportations sur les biens soumis au contrôle du CoCom » (72).

La Cour alla plus loin en déclarant :

« Pour imposer aux citoyens des restrictions aux exportations de produits visés par le CoCom, il est nécessaire d'avoir une loi interne qui reprend l'accord du CoCom ou (...) un nouvel instrument législatif » (73).

B. — *La loi du 11 septembre 1962.*

Peut-on soutenir que les normes du CoCom seraient introduites dans l'ordre juridique interne par le régime belge du contrôle des exportations qui repose sur la loi du 11 septembre 1962 et ses arrêtés ministériels d'exécution ?

(71) CHIM KIM : « The CoCom Case », *Journal of World Trade Law*, vol. 4, n° 4, July-August 1970, U.K., pp. 604-606, notre traduction.

(72) *Ibidem*, p. 605.

(73) *Ibidem*, p. 606.

Le régime belge du contrôle des exportations repose sur la loi du 11 septembre 1962 et ses arrêtés ministériels d'exécution.

Cette loi autorise le Roi à réglementer, par arrêté délibéré au Conseil des ministres, l'exportation, l'importation, et le transit de marchandises. Entre autres, « en vue de sauvegarder la sécurité intérieure ou extérieure du pays » ou « en vue d'assurer l'exécution des traités, conventions ou arrangements qui poursuivent des fins économiques ou qui ont trait à la sécurité ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux ou supranationaux ». Lors de l'adoption de cette loi, certaines voix s'élevaient pour critiquer un texte, par trop imprécis, qui conférerait aux ministres un très large pouvoir réglementaire. Ainsi, le sénateur Warant (P.L.P.) dénonça « l'imprécision et le risque d'arbitraire » que le projet recelait et réclama « des garanties quant à l'interprétation qui lui serait donnée » (74). L'urgence ayant été invoquée, le Sénat se hâta d'adopter le texte *sine varietur* avant la fin de la session.

Selon M. Tindemans,

« La Loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, et ses arrêtés d'exécution permettent de donner un fondement juridique en droit interne aux conséquences de cet engagement politique (envers le CoCom) » (75).

La question est cependant de savoir si les restrictions « conseillées » par le CoCom en matière d'exportation stratégique ne dépassent pas le cadre de la loi du 11 septembre 1962 et si les restrictions imposées aux exportateurs belges répondent bien à ses termes.

i) Peut-on invoquer les impératifs de la sécurité extérieure du pays pour refuser à l'entreprise Pégard une licence pour une machine-outil destinée à l'U.R.S.S.? Si l'exportation d'une aléreuse fraiseuse vers l'U.R.S.S. portait atteinte à notre sécurité nationale, on peut s'étonner que le gouvernement ait ultérieurement délivré une licence pour cinq autres machines à destination de l'Union Soviétique.

Nous sommes donc portés à croire que les impératifs de sécurité ne sont pas les seules contraintes qui justifient, aux yeux du gouvernement, que certaines marchandises soient placées sous embargo.

ii) Une autre possibilité offerte par la loi du 11 septembre 1962 est d'invoquer « l'exécution (...) d'arrangements (...) qui ont trait à la sécurité (...) ainsi que de décisions ou recommandations d'organismes internationaux ou supranationaux ».

Le texte de la loi renvoie donc aux accords internationaux qui obligent la Belgique à réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises.

(74) *Annales parlementaires*, Sénat, séance du 25 juillet 1962, p. 1607, col. 2.

(75) *Bulletin des questions et réponses*, Sénat, n° 8, 27 novembre 1984, p. 284, col. 2.

Cette disposition peut-elle servir de base juridique à l'introduction des listes du CoCom dans l'ordre juridique belge?

Toute la question est de savoir si, lorsque le texte de la loi parle d'« organismes internationaux », il se réfère à des organismes interétatiques formalisés et doués de personnalités juridiques.

Est-il raisonnable de penser que la loi a envisagé des organismes tout à fait informels? La réponse à cette question aurait été plus aisée si la proposition d'amendement du Conseil d'Etat, tendant à remplacer l'expression « organismes internationaux ou supranationaux » par « organisation de droit des gens » avait été suivie. Les parlementaires, dans la précipitation d'une fin de session, n'ont pas adopté la suggestion du Conseil d'Etat.

En tout état de cause, il est peu probable que nos représentants connaissent alors l'existence du CoCom. Le projet de loi, à leurs yeux, ne pouvait viser que l'exécution des obligations contenues dans des accords internationaux notoirement connus tels que ceux de l'U.E.B.L., du Benelux, du G.A.T.T., de la C.E.E. et de l'O.E.C.E. (76). Aurait-il pu comprendre les recommandations d'une instance dépourvue de personnalité juridique, que le ministre des Relations extérieures qualifiait de « club d'amis qui (...) adoptèrent une ligne de conduite commune » (77)? L'imprécision du libellé ne permet pas de trancher la question.

L'affaire Pégard a mis en évidence certains traits de la politique de l'administration Reagan en matière de contrôle des exportations stratégiques. Depuis 1981, les Etats-Unis ont procédé au renforcement du contrôle multilatéral des exportations stratégiques et à la réactivation du CoCom. Ce programme, qui n'est pas étranger au refroidissement des relations Est-Ouest, se situe aux confins de la politique de sécurité atlantique et du *containment* économique des pays de l'Est.

Washington, qui joue un rôle dominant au sein du CoCom, entend utiliser cet organisme pour entraîner ses alliés européens dans une ligne commerciale dure à l'égard de Moscou.

Ses tentatives se sont traduites par des pressions politiques diverses et l'ingérence des autorités américaines dans un dossier strictement national.

Sans évincer du débat les considérations de sécurité, il convient de rappeler certains facteurs économiques et commerciaux que le CoCom tend à éclipser sous prétexte de défendre le monde libre. Comme l'affirmait M. Rilgen dans son rapport au Parlement européen :

« Manifestement, les Etats-Unis tiennent à protéger vis-à-vis de l'étranger leur position dominante dans les secteurs de pointe (...). C'est pourquoi, il devient de plus en plus difficile d'établir si des pratiques restrictives

(76) *Doc. Parl. n° 366/1* : Chambre des Représentants, Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'importation, l'exportation et au transit des marchandises, p. 2.

(77) *Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, séance du 26 octobre 1984, p. 272, col. 2.

concernant le transfert de technologies de pointe ont pour but d'agrandir l'écart technique, non seulement vis-à-vis de l'Est mais aussi à l'égard des partenaires commerciaux » (78).

Si la coopération des alliés au sein du CoCom trouve, par le biais d'un gentlemen's agreement, un certain fondement politico-moral — aussi ténu soit-il — lorsqu'elle concerne la sécurité des pays de l'OTAN, par contre, il ne semble pas que les termes du gentlemen's agreement puissent être étendus de manière à couvrir les objectifs de politique économique de l'administration des Etats-Unis.

* * *

(78) Doc 1/37/84/B/27 avril 1984, rapport de H. Rilgen sur les relations économiques et commerciales entre la C.E.E. et les Etats-Unis d'Amérique.