

RÉFLEXIONS SUR LE RÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE¹

Prof.dr. Quentin Michel

Introduction et remarque préalable

Le présent document présente de façon synthétique l'évolution potentielle des systèmes de prolifération des armes de destruction massive et tente d'établir quelques pistes de réflexion sur le rôle potentiel des services de renseignements dans la lutte contre ce type de prolifération.

Il s'agit ici d'une contribution succincte dont l'objectif est essentiellement d'ouvrir le débat sur le développement des régimes internationaux de non-prolifération au regard du système belge de contrôle des exportations sensibles mis en place depuis la régionalisation de 2003.

Avant d'entrer dans l'analyse, il me semble utile de souligner qu'à mon sens, la volonté des mouvements terroristes d'acquérir des armes nucléaires est un postulat affirmé régulièrement, mais qui n'a jusqu'à présent, jamais été démontré.

En effet, si pour les armes chimiques, il y a eu par le passé quelques tentatives d'élaboration et d'utilisation d'armes chimiques dont la plus célèbre a été en mars 1995 par la secte Aum Shinrikyo dans le métro de Tokyo, il n'y pas eu tant qu'à présent de tentative avérée d'élaboration ou de vol d'armes nucléaires par un groupe terroriste entendu au sens d'acteur non-étatique. Si sur le plan théorique l'élaboration d'une arme nucléaire est relativement facile à concevoir, sa réalisation effective s'avère extrêmement compliquée et ne peut se concevoir, tant qu'à présent, qu'à l'échelle d'un Etat. Par ailleurs, l'investissement financier et technologique requis est peu compatible avec la discrétion indispensable à la préparation d'un acte terroriste. À l'inverse, la technologie requise pour l'élaboration d'armes chimiques est nettement plus accessible dans la mesure où elle est, pour l'essentiel, celle utilisée par l'industrie classique.

Il convient, toutefois, de rester attentif à l'attrait symbolique que pourrait revêtir pour un groupe terroriste le recours à la menace et à l'utilisation d'une bombe "sale" malgré le fait que le pouvoir destructeur d'une telle bombe sera vraisemblablement confiné à un environnement restreint. Par ailleurs, il me semble que sur ce plan, la prise de contrôle d'une installation nucléaire par un groupe terroriste présente un risque potentiellement plus élevé que l'élaboration d'une arme. Il s'agit non pas uniquement de la résistance physique d'une installation nucléaire à une attaque soudaine par l'utilisation d'engins kamikazes mais plutôt de la prise de contrôle, par exemple, du poste de pilotage d'une centrale nucléaire assorti de la menace réelle ou fictive de la faire dysfonctionner.

1. Les évolutions essentielles des régimes de non-prolifération

Les régimes de non-prolifération sont essentiellement basés sur des listes de biens et technologies que les Etats participants à ces régimes s'engagent à contrôler. L'efficacité de ces contrôles repose sur la capacité et la volonté des Etats participants à mobiliser les moyens nécessaires pour assurer effectivement la surveillance de leurs transactions commerciales.

¹ Chargé de cours et président du Département de sciences politiques à l'Université de Liège.

Depuis le début des années nonante, l'évolution de la politique de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive des régimes internationaux a consisté notamment à étendre de façon continue les listes de biens et technologies contrôlés. Cette approche par listes s'est progressivement heurtée à plusieurs difficultés.

La première repose sur la définition des biens et technologies à contrôler et plus précisément sur les paramètres les déterminant. En effet, s'il apparaît souhaitable de contrôler certains systèmes de télécommunication, il n'est guère réaliste ni vraisemblablement nécessaire de soumettre à autorisation l'exportation de téléphone portable d'usage courant même si certains d'entre eux peuvent être utilisés pour la mise à feu d'explosif.

Par ailleurs, l'expérience a démontré qu'un Etat et, dans certains cas, un acteur non-étatique n'hésiterait pas, s'il disposait de temps et de moyens financiers importants, à remonter la filière de production pour obtenir les biens et technologies nécessaires à l'élaboration de ses armes de destruction massive. En essayant, par exemple, d'acquérir les composants voir les composants des composants de biens et technologies contrôlés. Il n'est pas exclu d'imaginer que face à un refus d'exportation de véhicules de combat, l'Etat destinataire tente de les élaborer lui-même en achetant leurs différents composants (moteur, châssis, système d'armement, blindage...), en principe moins contrôlés et pas nécessairement soumis à autorisation d'exportation. Cette technique avait été également utilisée par l'Irak dans le cadre de son programme militaire d'élaboration d'armes nucléaires qui, afin d'éviter d'éveiller l'attention, avait aussi réparti l'achat des composants entre différents Etats fournisseurs.

De l'ensemble de ces éléments, il importe donc aux régimes internationaux de contrôle de trouver dans la détermination des paramètres des biens à contrôler un juste compromis entre les nécessités de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et celles de ne pas entraver excessivement les échanges commerciaux internationaux légitimes.

La seconde difficulté posée par l'approche par listes de biens à contrôler des régimes de non-prolifération des armes de destruction massive réside dans la difficulté de maintenir les listes en adéquation avec l'évolution continue des technologies. En effet, le processus de révision des listes des régimes internationaux de non-prolifération requiert, par la nécessité d'obtenir le consensus de tous les Etats participants, plusieurs mois auxquels il convient d'ajouter le temps nécessaire aux autorités nationales pour intégrer et appliquer ces mises à jour. Par ailleurs, l'actualisation des listes n'implique pas la suppression de certains biens et technologies devenues obsolètes. En effet, l'objectif d'un Etat ou d'un acteur non-étatique engagé dans un programme d'élaboration d'armes de destruction est de réussir à en fabriquer et, au besoin, par le biais de technologies moins efficaces mais encore efficaces.

La troisième difficulté d'un régime de non-prolifération basée sur des listes de biens et technologies à contrôler se trouve dans la capacité des Etats à en assurer effectivement le contrôle. En effet, l'efficacité des régimes nationaux de contrôle des exportations s'appuie pour l'essentiel sur un contrôle physique de vérification des biens par les autorités douanières lors du passage des frontières. Si le bien est inscrit sur une liste, ces mêmes autorités douanières vont s'assurer que l'exportateur a obtenu les autorisations d'exportation nécessaires. Par conséquent, l'imperméabilité du système est fonction de la capacité des autorités douanières à identifier dans le flux des marchandises lors de leur passage en douane les biens qui doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation d'exportation. Or, avec l'augmentation, d'une part, des catégories de biens à contrôler et, d'autre part, une progressive banalisation de ces mêmes biens, il devient de plus en plus difficile pour les autorités nationales de garantir l'effectivité de ces contrôles. Certaines substances chimiques contrôlées ne peuvent être distinguées de substances non contrôlées similaires que par la prise et l'analyse d'échantillons dans un délai qui n'est pas

nécessairement compatible avec le mouvement continu des marchandises dans les ports et aéroports internationaux. Par ailleurs, les autorités douanières sont enclines à n'arrêter et vérifier que les transferts de biens présentant un profil de risque de détournement élevé dans la mesure où, si à l'analyse il s'avérait qu'il ne s'agissait que de marchandises ordinaires, leur responsabilité dans le retard des délais de livraison pourrait être invoquée par l'exportateur.

Au-delà des difficultés liées au contrôle physique des flux de marchandises, il apparaît qu'un nombre de plus en plus important de ces biens sensibles, en particulier les technologies, ne sont pas ou plus exportés par transfert physique mais par voie électronique, en annexe d'un email ou par téléchargement, au départ du site du fabricant. Ces transferts virtuels de technologies posent aux Etats exportateurs un réel défi dans la mesure où leur système de contrôle douanier ne permet pas de détecter ni de contrôler ces exportations. En effet, la condition nécessaire pour permettre aux autorités douanières d'intervenir est un flux physique de marchandises passant par un poste douanier, ce qui n'est pas le cas des transferts virtuels. Par ailleurs, il est peu réaliste d'envisager d'organiser un filtrage et un contrôle systématique par les autorités douanières des échanges d'emails entre les opérateurs industriels et leurs clients potentiels.

L'apparition de ces nouveaux risques impose aux Etats de réorganiser le partage des responsabilités dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive entre les différentes autorités publiques concernées.

2. Rôles potentiels des services secrets dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

2.1 Auprès des autorités régionales dans l'analyse de la demande d'autorisation

Dans l'évaluation du risque d'autoriser ou non l'exportation d'armes et de biens et technologies pouvant contribuer à l'élaboration d'armes de destruction massive, la disponibilité d'informations pertinentes sur les acteurs concernés (exportateurs, intermédiaires potentiels, destinataire final) constitue un élément essentiel de décision pour les pouvoirs publics. Les canaux habituels d'information sont, outre les informations internes à l'Etat ou transmises bilatéralement par des Etats, les bases de données d'autorisations refusées des régimes internationaux et européens mais aussi les réunions d'information spécifiques consacrées à l'analyse de risque organisées par ces mêmes régimes. Certains de ces régimes, comme le NSG, organisent des sessions de travail spécifiques pour les services de renseignements. Ces sessions sont pour les Etats participants une source importante d'informations utiles sur les réseaux de prolifération existants et en développement, sur les biens et technologies recherchées et sur les acteurs impliqués.

La Belgique étant le seul Etat à avoir régionalisé la compétence décisionnelle en matière d'exportation, il est essentiel de s'assurer que l'information collectée par les services fédéraux de renseignements dans le cadre de ces réunions sont effectivement bien relayés auprès des autorités compétentes des trois régions. De façon plus large, il convient de s'assurer que les informations collectées ou reçues d'Etat tiers par les services de renseignement sont bien prises en compte directement ou indirectement par les autorités régionales dans la décision d'octroi ou de refus de licence d'exportation. À ce titre le système de surveillance des demandes de licences introduites auprès du BAFA - autorité de licence allemande - pourraient constituer un exemple utile pour la Belgique. En effet, les services de renseignements disposent d'un droit

d'intervention assorti d'un certain droit de veto sur la procédure d'octroi d'autorisations d'exportation.

2.2 Auprès des autorités régionales dans le contrôle et la surveillance de biens non listés

Le développement des clauses *catch-all* par les différents régimes de non prolifération et plus particulièrement son introduction dans le droit communautaire par le Règlement 1334/2000 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage² a induit aussi une certaine forme de réorganisation des approches nationales.

Il convient de distinguer les deux types de *catch-all* introduites par le règlement :

- Top down : L'exportateur **est informé** par ses autorités nationales qu'un bien non contrôlé est désormais soumis à autorisation pour une exportation à destination d'un ou de pays déterminés. Cette information est faite par voie réglementaire et la procédure d'autorisation est identique à celle appliquée aux biens listés. Elle peut également résulter de l'application de règles adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Voir par exemple le Règlement 423/2007 du 19 avril 2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran.
- Bottom-up : L'exportateur **est informé ou a des raisons de suspecter** qu'un bien non contrôlé qu'il souhaite exporter risque d'être détourné à des fins non autorisées. Il doit alors en informer ses autorités nationales et celles-ci décident ou non de soumettre l'exportation à autorisation.

Le premier type de *catch-all* implique une connaissance et une surveillance continue des risques de prolifération des transactions commerciales avec des Etats tiers. Cela suppose, d'une part, l'implication continue des services de renseignements pour collecter l'information sur les nouveaux risques liés notamment au développement technologique et sur les opérateurs et destinataires potentiellement impliqués et, d'autre part, une transmission de ces informations vers les autorités régionales pour qu'elles puissent adopter les dispositions réglementaires nécessaires.

Le deuxième s'inscrit dans une logique de responsabilisation progressive des exportateurs. En effet, le rôle des opérateurs industriels et commerciaux intervenant sur la scène du commerce international a longtemps été confiné à la simple application des procédures nationales d'autorisations définies par les autorités publiques. Il ne leur appartenait pas d'en apprécier la pertinence, ni d'évaluer les paramètres utilisés pour estimer le risque de détournement de leurs produits. La décision étant par nature liée à l'appréciation par les autorités nationales de la situation internationale au moment de l'introduction de la demande d'autorisation, l'opérateur ne peut que subir la décision. Les débats en Belgique autour de la licence d'exportation d'une ligne de fabrication de munitions pour certains fusils d'assaut à destination de la Tanzanie par la société New Lachaussée en 2005 ont démontré à suffisance l'aspect politique de la décision.

L'introduction de ces *catch-all clauses* est passée relativement inaperçue au moment de leur adoption. Cependant, ces règles ont en réalité bouleversé le partage classique des tâches en

² Règlement du Conseil (CE) n° 1334/2000 du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage. Ce règlement a été amendé de nombreuses fois dont la dernière fois par le règlement 1504/2004 du Conseil du 19 juillet 2004 (*Journal officiel*, n° L 281 du 31/08/2004 p. 0001 - 0225).

transférant partiellement la responsabilité de l'appréciation du risque de prolifération sur les opérateurs industriels. En effet, les biens, équipements et technologies soumis à une évaluation du risque de détournement vers une arme de destruction massive ne sont plus uniquement ceux repris dans la liste déterminée par les autorités politiques mais désormais s'étendent potentiellement à n'importe quel bien industriel. Ce basculement de la certitude (une liste exhaustive de biens contrôlés) à l'incertitude (une liste ouverte de biens) a contraint les opérateurs à réviser fondamentalement leurs relations avec leurs autorités politiques respectives. Désormais, ils ne peuvent plus se contenter de subir la règle mais il leur appartient d'être proactifs dans l'appréciation du caractère « proliférant » ou non en termes d'armes de destruction massive de l'ensemble de leurs transactions commerciales, faute de quoi leur responsabilité en cas d'utilisation prohibée pourrait être invoquée. Ils ne pourront s'en exonérer que dans l'hypothèse où, après en avoir informé leurs autorités nationales compétentes, celles-ci décident de leur accorder une autorisation d'exportation. Concrètement cela signifie que l'exportateur doit désormais inclure dans son processus interne de gestion de l'ensemble de ses contacts commerciaux un système d'évaluation des risques politiques. Cette nouvelle approche a incité la plupart des industries du secteur des biens et technologies dites « sensibles » à mettre en place des procédures particulières d'évaluation des risques, plus connues sous l'acronyme ICP (*Internal Compliance Programme*). Toutefois, dans la mesure où ces règles concernent la finalité de la transaction (l'utilisation finale du bien) et non le type de biens vendus, elles s'appliquent à l'ensemble des biens et services industriels et non uniquement au seul secteur des biens et technologies « sensibles ». De ce fait, n'importe quel exportateur agissant notamment dans le secteur médical, sidérurgique ou chimique, pourra voir sa responsabilité engagée s'il peut être démontré qu'il avait connaissance qu'une de ses transactions commerciales a contribué à l'élaboration d'une arme prohibée.

La lutte contre le terrorisme, devenue depuis les attentats de New York, Madrid et Londres une priorité pour les États-Unis et l'Union européenne, a encore accéléré cette volonté de responsabilisation des opérateurs industriels dans l'appréciation du risque politique. En effet, à côté de l'évaluation du risque de détournement vers une utilisation illicite du bien, il convenait désormais d'évaluer également le risque posé par l'utilisateur final. Dans quelle mesure ce dernier ne contribue-t-il pas directement ou indirectement aux activités d'un groupe terroriste. Par exemple, si la vente d'un laboratoire d'analyse médicale à un État tiers est légitime compte tenu de la conformité de l'utilisation envisagée, dans quelle mesure ce laboratoire pourrait-il être utilisé par un groupe terroriste ?

Si l'introduction de ce deuxième type de clauses catch-all dans le droit communautaire a contraint les opérateurs économiques à revoir la manière de traiter leurs transactions commerciales, elle a aussi contraint les autorités publiques à revoir également leurs méthodes de travail. En effet, il ne s'agit plus désormais de s'assurer que les biens soumis à autorisation sont effectivement soumis à de telles autorisations ou de soumettre des biens non contrôlés à autorisation mais également de contraindre les opérateurs économiques à anticiper les risques de prolifération de leurs transactions commerciales. Cela suppose pour ces autorités régionales de connaître et de contacter au regard des développements des nouvelles formes de prolifération, les opérateurs économiques régionaux potentiellement concernés. Dans ce cadre, les services de renseignements pourraient assister ces autorités dans l'identification des opérateurs économiques concernés.

2.3 Au près des autorités douanières dans la surveillance des transactions commerciales

L'approche retenue par les Etats pour renforcer la perméabilité de leur régime de non-prolifération a consisté, dans un premier temps, à renforcer les systèmes douaniers de détection et de surveillance à l'entrée et à la sortie du territoire. Ainsi, par exemple, des scanners permettant l'analyse de contenu des conteneurs et la détection de radiations ont été installés dans les principaux ports et aéroports internationaux. Il est toutefois rapidement apparu au vu du volume des échanges commerciaux qu'il est techniquement difficile pour les services douaniers d'assurer un contrôle physique de tous ces conteneurs. On estime qu'il y a environ 15 millions de conteneurs en circulation sur le globe et que les services douaniers des États sont effectivement capables d'assurer un contrôle physique sur deux pour cent seulement de ceux qui passent sur leur territoire.

Pour tenter de focaliser et de concentrer la surveillance et les moyens nationaux disponibles sur les importations et exportations qui présentent un risque potentiellement plus élevé que la moyenne, un premier mécanisme impliquant l'opérateur industriel et commercial a été introduit dans le code des douanes communautaires³. Il s'agit d'un système de notification préalable d'arrivée ou de départ de marchandises du territoire communautaire. Ainsi l'opérateur doit-il transmettre une série d'informations relatives à ses marchandises aux autorités douanières du port de départ ou d'arrivée bien avant que ces marchandises ne quittent le territoire ou n'y arrivent. Ces informations font l'objet d'une analyse de risques par les autorités douanières qui déterminent si des mesures de contrôles complémentaires seront nécessaires et si notamment un contrôle physique des conteneurs doit être effectué.

Dans l'appréciation de ce risque, il est évident que les services des renseignements jouent et peuvent jouer un rôle essentiel auprès des autorités douanières nationales. En effet, les paramètres habituellement utilisés pour évaluer le risque potentiel reposent essentiellement sur les informations relatives aux biens et technologies concernées, aux opérateurs industriels impliqués, aux intermédiaires, au destinataire final, aux routes et moyens de transport utilisés.

³ Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaires (*Journal officiel*, n° L 117 du 04/05/2005 p. 0013 - 0019).