

Les entreprises : pièces maitresses de la lutte contre le trafic illicite de biens à double usage

Par **Mehdi Mekdour**, chercheur au GRIP

17 août 2011

Résumé

Les exportations illégales de biens à double usage posent un risque majeur dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Face à cette problématique, les pouvoirs publics ont adopté des politiques, privilégiant progressivement une attention toute particulière aux entreprises à qui il était demandé une prise de conscience plus grande de leurs devoirs face aux exportations illégales de biens à double usage. Cette responsabilisation se concrétise notamment par une mise en œuvre graduelle d'« internal compliance programmes » (programmes interne d'évaluation des risques). Les entreprises belges ne sont pas exemptes de cette nouvelle dynamique.

Mots clés : double usage, exportations, non-prolifération, entreprises

Abstract

Industry: master piece in the struggle against illegal trafficking of dual use items

The illegal exports of dual use items pose a major risk to the struggle against the proliferation of Weapons of Mass Destruction. Faced with this danger, public authorities have adopted new policies, progressively paying more attention to the role of exporting companies. In particular the latter are requested to become more aware of their duties in matter of illegal exports of dual use items. Their commitments take the shape of "internal compliance programmes" initiated by some companies. Belgian companies also need to comply with this new dynamic.

Keywords : dual use, exports, non-proliferation, companies

Citation :

MEKDOUR Mehdi, *Les entreprises : pièces maitresses de la lutte contre le trafic illicite de biens à double usage*, Note d'Analyse du GRIP, 18 juillet 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-08-17_FR_M-MEKDOUR.pdf



Introduction

L'incertitude quant à la finalité exacte du programme nucléaire iranien a ravivé de plus belle les craintes liées à la prolifération des armes de destruction massive. De ces craintes a résulté un renforcement des mécanismes de lutte contre les exportations de biens à double usage¹, notamment dans le chef de l'Union européenne par l'adoption du règlement 428/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de ces biens sensibles². Ce règlement appelle à plus de responsabilité de la part des entreprises exportatrices de biens à double usage et de certains pays peu enclins à appliquer des contrôles stricts des biens acheminés sur leur territoire par des entreprises à la solde d'États proliférants.

La Belgique est sujette aux actions de ces États de par sa position géographique mais aussi du fait de l'expertise de certaines de ses entreprises dans les domaines nucléaire et balistique. Dès lors, les entreprises belges font l'objet d'une attention plus grande de la part des autorités publiques qui les considèrent dorénavant comme un premier rempart face aux réseaux proliférants.

Cette note a pour objectif principal d'analyser la conscientisation progressive des entreprises, plus particulièrement celles qui sont installées en Belgique, face aux trafics illégaux de biens à double usage. La première partie de la note consiste d'une part, à présenter l'étendue de ces réseaux au travers de deux affaires récentes et d'autre part, à exposer deux mécanismes de lutte contre ces trafics que sont la clause « catch-all » et les « internal compliance programmes ». La seconde partie de la note se focalise sur l'état de la responsabilisation des entreprises belges face à ces trafics. Dans un premier temps, nous abordons l'intérêt que suscite la Belgique pour les États proliférants au travers de trois affaires sensibles d'exportations de biens à double usage vers la République islamique d'Iran. Ensuite, nous étudions les mécanismes mis en place tant par les autorités publiques que par certaines entreprises afin de contrer ces trafics. Enfin, la dernière partie de la note énumère un ensemble de recommandations afin de renforcer ces mécanismes.

1. Les biens à double usage peuvent être définis comme des biens dont l'usage premier est civil mais qui peuvent être détournés à des fins militaires.

2. Le règlement 428/2009 élargit le champ d'action du précédent règlement (1334/2000) en améliorant la consultation entre les États membres de l'UE, en clarifiant le contrôle des exportations intangibles des technologies à double usage et en introduisant le contrôle du courtage et du transit des biens à double usage. Il est entré en vigueur le 27 août 2009, <http://data.grip.org/document.asp?code=20110712154>
<http://data.grip.org/document.asp?code=20110712154>

Pour plus d'informations voir : F. Rasson, « Le commerce sensible des biens à double usage : analyse des législations européennes et des États-Unis », *mémoire en vue de l'obtention du Master en études européennes, dirigé par le Professeur Quentin Michel*, Université de Liège, année académique 2008-2009, <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/28088/1/RASSON%20M%C3%A9moire%20d%C3%A9finitif%20D%C3%A9cembre%202009.pdf>

1. Les trafics illicites de biens à double usage à l'échelle mondiale

1.1. Un phénomène plus étendu qu'il n'y paraît

Le dernier rapport en date du Comité 1737³ met en évidence deux cas supplémentaires de tentatives de trafics illicites de biens à double usage à destination de l'Iran via des pays tiers. Ces deux affaires viennent s'ajouter à la dizaine d'autres recensées ces dernières années et mettant en cause la République islamique d'Iran. Toutefois, Téhéran n'est pas un cas isolé et des États, alliés de l'Occident, se fourvoient dans ces trafics. Dans de nombreux cas, les entreprises exportatrices étaient au courant de l'illégalité de leur action, sans pour autant avoir conscience de la gravité de celle-ci.

1.1.1. L'Iran : acteur majeur du marché des exportations illégales de biens à double usage

La première affaire concerne l'exportation de tamis en bronze phosphoreux⁴ à partir de la Chine vers l'Iran via la Turquie. La cargaison composée de 300 rouleaux était destinée à l'entreprise iranienne Pentane Chemistry Industries. Ces tamis sont notamment utilisés dans le processus de séparation de l'eau lourde⁵ de l'eau ordinaire. Le matériel, transporté dans un avion cargo sud-coréen, a été intercepté à l'aéroport international de Séoul le 8 décembre 2010. Les autorités sud-coréennes ont effectué une première inspection de la cargaison douze jours après l'immobilisation de l'avion. Les experts du Comité 1737 ont à leur tour eu accès à la cargaison le 12 avril 2011. Après examen de certains échantillons, il s'est avéré que les caractéristiques des tamis saisis n'étaient pas équivalentes à celles interdites à l'exportation vers l'Iran. Néanmoins, le Panel des experts onusiens a considéré que les tamis pourraient être utilisés à des fins de prolifération nucléaire si les autorités iraniennes en décidaient de la sorte. Dès lors, la cargaison n'a pas été autorisée à être acheminée vers l'Iran.

La seconde affaire porte sur l'exportation de poudre d'aluminium à partir de la Chine à destination de l'entreprise Takin Tejarat Omid Iranian. Contrairement au premier cas étudié, la cargaison était transportée par mer et devait dans un premier temps transiter par Singapour avant de rejoindre la

3. Ce Comité a été créé par la résolution 1737 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 23 décembre 2006. Il a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre des résolutions onusiennes dans ce dossier, notamment en ce qui concerne l'application des sanctions par les États à l'encontre de la République islamique d'Iran.

Afin de suppléer le Comité 1737 dans ses missions, le Conseil de sécurité, au travers de la résolution 1929 (9 juin 2010), a créé un panel de huit experts avec un mandat d'une année. La mission du panel a été prolongée jusqu'au 9 juin 2012 après l'adoption de la résolution 1984. Les experts sont notamment chargés de réunir, d'examiner et d'analyser les informations provenant des États et des organismes des Nations unies concernant l'application des résolutions onusiennes.

4. Le bronze phosphoreux est un alliage de cuivre utilisé notamment dans la fabrication d'objets devant résister aux contraintes de tension et à la corrosion. Le tamis en bronze phosphoreux est repris dans la circulaire d'information de l'Agence internationale de l'énergie atomique concernant les directives applicables aux transferts d'équipements, de matières et de logiciels à double usage dans le domaine nucléaire, ainsi que de technologies connexes. Cette note recommande de ne pas exporter ce bien vers un État non doté d'armes nucléaires lorsqu'il existe un risque inacceptable qu'il soit détourné pour une activité explosive nucléaire.

http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2006/French/infcirc254r7p2_fr.pdf

5. L'eau lourde ou oxyde de deutérium est utilisée dans certains réacteurs nucléaires afin de ralentir les neutrons issus des réactions de fissions nucléaires. Les neutrons ralentis ont alors une probabilité plus élevée de provoquer de nouvelles fissions de noyaux d'uranium, permettant dès lors une réaction en chaîne. L'Iran construit un premier réacteur à eau lourde non loin de la ville d'Arak.

ville portuaire iranienne de Bandar Abbas. Le cargo STX Patraikos, battant pavillon libérien, avait quitté le port chinois de Ningbo le 23 septembre 2010 et est arrivé à Singapour sept jours plus tard. Agissant sur la base d'informations de services de renseignements étrangers, les autorités Singapouriennes ont inspecté le navire et bloqué ce dernier au vu de la nature délicate de la cargaison. L'analyse d'échantillons a révélé que les caractéristiques de la poudre d'aluminium correspondaient à celles qui sont reprises dans le document S/2010/263 relatif aux articles, matériels, équipements, biens et technologies liés aux programmes de missiles balistiques⁶. Cette poudre a des utilisations civiles notamment dans les activités de revêtements et de peinture industrielle mais également dans la propulsion de missiles balistiques. Ce bien à double usage est interdit d'exportation vers l'Iran conformément à la résolution 1929 du Conseil de sécurité des Nations unies⁷.

1.1.2. Les entreprises : complices ou victimes des États proliférants ?

Outre les deux cas exposés précédemment, nous avons dénombré une multitude d'autres affaires, ces cinq dernières années, relatives à l'exportation de biens à double usage à destination de l'Iran mais également du Pakistan⁸, de la Chine, de l'Inde et d'Israël⁹. Dans la majorité des cas, les entreprises exportatrices ont agi en toute connaissance de cause, violant volontairement les règles nationales et internationales en matière d'exportation de biens à double usage. Toutefois, ce n'est pas une généralité et certaines entreprises peuvent être trompées par



6. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2010/263

7. Résolution 1929 : <http://data.grip.org/documents/201006181615.pdf>

8. L'une des affaires d'exportation de biens à double usage à destination du Pakistan implique un ressortissant pakistanais résidant et travaillant dans l'État du Maryland aux États-Unis. Entre octobre 2005 et mars 2010, M. Nadeem Akhtar et ses comparses ont exporté illégalement des biens et technologies à double usage sans avoir obtenu les licences appropriées. Les biens vendus étaient des appareils de détection de radiation et de la résine utilisée dans des refroidisseurs d'eau. M. Akhtar était propriétaire d'une entreprise d'informatique, elle-même filiale de l'entreprise Computer Communication International installée au Pakistan. Inculpé en mars 2011 pour violation des lois américaines, pour exportation illégale de biens à double usage et blanchiment d'argent, M. Akhtar risque une peine cumulée de 45 années de prison.

9. À l'instar du Pakistan, l'Inde et Israël ont également tenté ces dernières années d'importer des biens à double usage de façon illégale. Une affaire a particulièrement été mise au devant de la scène car elle concernait une entreprise américaine. Entre 2003 et 2007, l'entreprise californienne Tology LLC et sa filiale belge Tology International NV ont exporté des oscilloscopes (instrument de mesure permettant de visualiser un signal électrique) à destination de l'Inde et d'Israël sans avoir requis d'autorisation auprès des services publics américains. Or, ces instruments peuvent être utilisés dans les domaines nucléaire militaire et des missiles balistiques. La filiale belge de Tology a en outre réexporté à 22 reprises des oscilloscopes vers Israël. Il n'y a toutefois aucune information faisant état de l'utilisation de ces appareils dans les programmes nucléaires militaires indien et israélien. L'entreprise Tology International installée en Belgique a accepté de coopérer avec les autorités américaines en 2010 et de payer une première amende de 437 000 dollars. Toutefois, celle-ci n'a ni admis ni nié les charges à son encontre. La maison-mère Tology LLC a été inculpée de violation de la loi américaine sur les exportations de biens au printemps 2010.

D. Albright, P. Brannan et A. Stricker, « U.S. Company Faces Penalties for Alleged Nuclear Export Attempts to India, Israel », *Institute for Science and International Security*, 14 juillet 2010, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/u.s.-company-faces-penalties-for-alleged-nuclear-export-attempts-to-india-i/>

l'importateur. Ce dernier leur indique un utilisateur final qui ne l'est pas dans les faits et le bien est ensuite réexporté en toute illégalité vers un État proliférants.

L'étude approfondie de certaines de ces affaires d'exportations illégales de biens à double usage révèle que les motivations des entreprises impliquées volontairement dans ces trafics sont de deux ordres. Premièrement, l'attrait financier n'est pas négligeable car les États proliférants sont prêts à payer d'importantes sommes pour se procurer les équipements nécessaires au développement de leurs programmes nucléaire militaire et balistique. La seconde motivation est d'ordre idéologico-patriotique. Les États proliférants se tournent dans un grand nombre de cas vers certains de leurs compatriotes, propriétaires d'entreprises, installés à l'étranger et à même de leur faire parvenir les biens tant convoités. Cette dernière approche est particulièrement utilisée auprès d'Iraniens installés aux États-Unis comme le révèle le Bureau de l'industrie et de la sécurité du Département américain du Commerce¹⁰.

Dans le récent rapport du Comité 1737, le panel d'experts met en avant la nécessité d'une prise de conscience plus importante de la part des entreprises de leur devoirs en ce qui concerne la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM). Elles doivent mieux s'informer des législations en vigueur et des sanctions qu'elles encourent en cas de fraude.

Une responsabilisation des entreprises dans ce domaine doit devenir la norme et non l'exception. Or jusqu'il y a peu, les entreprises étaient mises à l'écart des discussions sur le renforcement du contrôle des exportations de biens à double usage.

1.2. Vers une plus grande responsabilisation des opérateurs industriels

En 2003, la mise à jour du réseau clandestin de fourniture de biens à double usage établi par le père de la bombe atomique pakistanaise Abdelkader Khan dans les années 1980 a mis en exergue un double constat. D'une part, la nécessité de renforcer les mécanismes de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et d'autre part, créer une plus grande dynamique entre l'ensemble des acteurs actifs dans le contrôle des exportations de biens à double usage, parmi lesquels nous retrouvons un maillon très longtemps négligé mais au combien essentiel : l'entreprise. Jusqu'à récemment, le rôle de l'entreprise était cantonné à un rôle secondaire, celui du respect des règles établies par la Loi. Quentin Michel écrit : « *Le rôle de l'opérateur industriel, qu'il soit fabricant ou commerçant, se limite à respecter les règles et à mettre en œuvre les procédures établies par les autorités publiques desquelles il dépend. Sa responsabilisation s'arrête à la conformité stricte de son comportement aux règles qui lui sont imposées*¹¹ ». Or, l'opérateur industriel est le premier rempart contre les trafics illégaux des biens à double usage. L'entreprise doit être en amont de l'activation de l'alerte en cas de suspicion d'une irrégularité. C'est notamment dans cette perspective que les autorités politiques nationales et supranationales vont progressivement se pencher sur la formation et l'information au profit des entreprises afin de les

10. Le Bureau of Industry and Security est chargé du contrôle des exportations, notamment de biens à double usage à partir du territoire américain, <http://www.bis.doc.gov/index.htm>

11. Q. Michel, « Responsabilité croissante des opérateurs industriels dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive », *Cahiers de la Sécurité*, Institut nationale des Hautes études de sécurité, n° 4, avril-juin 2008, p. 3. Quentin Michel est professeur à la Faculté de Droit et de science politique de l'Université de Liège. Il dirige l'Unité d'études européennes. Ses travaux portent entre autres sur les politiques de régulation du commerce dit sensible (armes et assimilés) et les politiques nucléaires notamment pour les aspects de non-prolifération des armes nucléaires.

sensibiliser et les responsabiliser.

1.2.1. De la clause « catch-all »...

Parallèlement à l'existence des listes de biens soumis à autorisation avant exportation tels que définis par les différents régimes multilatéraux de contrôle des exportations¹², il y a eu l'introduction progressive d'un nouveau mécanisme à partir des années 1990 : la clause « catch-all ». Cette clause concerne les biens non soumis à autorisation pour lesquels l'entreprise exportatrice soupçonne ou a connaissance d'une utilisation frauduleuse de ceux-ci par la partie importatrice. Dès lors, l'exportateur est tenu d'en avertir les autorités de contrôle qui devront statuer sur la nécessité ou pas de soumettre le bien à une autorisation¹³.

Par cette clause, l'opérateur industriel ne peut plus se contenter de subir la règle mais il est tenu d'assister les autorités dans leur lutte contre la prolifération des armes de destruction massive¹⁴. La clause « catch-all » n'est pas sans créer une certaine ambiguïté dans le chef des entreprises qui ne sont pas toutes au fait de la sensibilité de certains biens. Dès lors, parallèlement à l'accroissement de la responsabilité des entreprises, les autorités nationales se voient également attribuer une nouvelle mission: l'information au profit des opérateurs industriels. Cela se fait notamment au travers de l'organisation de séminaires via les chambres de commerce, de la mise en ligne des principales législations en vigueur sur des sites internet dédiés aux entreprises, de l'établissement de points de contacts avec des experts des organismes de délivrance des autorisations d'exportations, etc. Nous reviendrons sur ce point précis dans la seconde partie de l'étude consacrée à la Belgique.

Afin de se conformer aux exigences liées aux exportations de biens à double usage, les opérateurs industriels se dotent progressivement de programmes internes de contrôle, dénommés Internal Compliance Programmes (ICP). Ces programmes doivent entre autres faciliter les contacts avec les autorités publiques. Toutefois, leur mise en œuvre diffère selon la taille des entreprises.

1.2.2. ...aux Internal Compliance Programmes

Étant donné la multiplication des tentatives d'acquisition de biens sensibles par des États proliférants ces dernières années, les entreprises sont de plus en plus enclines à se doter d'outils de contrôle interne afin de prouver leur bonne foi dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Cette autodiscipline s'explique en partie par la crainte de l'entreprise d'être « blacklistée » en cas d'implication volontaire ou pas dans un trafic illégal de biens sensibles.

Les « internal compliance programmes » consistent en un double engagement : d'une part, l'entreprise accepte par écrit de se conformer à ce qu'aucun de ses biens ne soit utilisé dans des programmes de développement d'armes de destruction massive. Ce premier engagement doit être porté à la connaissance de l'ensemble des employés de l'entreprise mais également aux clients et intermédiaires de celles-ci. D'autre part, un ou plusieurs responsables chargés de la mise

12. Le Comité Zanger (1971), le Groupe des fournisseurs nucléaires (1975), le Groupe d'Australie (1985), le Régime de contrôle de la technologie des missiles (1987) et l'arrangement de Wassenaar (1995).

Pour plus d'informations sur ces comités et groupes, voir : C. Poitevin et M. Tudosia, « Les régimes multilatéraux de contrôle des exportations et la lutte contre la prolifération », *Note d'Analyse du GRIP*, Bruxelles, 15 avril 2008.

13. Q. Michel, *op. cit.*, p. 4.

14. C. Poitevin, « La clause "catch-all", un instrument de lutte contre la prolifération », *Note d'Analyse du GRIP*, Bruxelles, 23 janvier 2009, p. 6.

en application de l'« internal compliance programme » doivent être désignés au sein de l'entreprise. Leur nombre varie en fonction de la taille de celle-ci et de l'importance de son activité. L'une de leurs prérogatives est d'identifier les biens repris dans les listes établies par les régimes internationaux de contrôle des exportations de biens sensibles mais également les biens pouvant être soumis à la clause « catch-all ». Cette seconde tâche doit être mise en relation directe avec l'identification de clients susceptibles de contribuer à la prolifération d'ADM. Ce dernier point passe entre autres par une collaboration étroite entre l'entreprise et les autorités de contrôle des exportations que ce soient les services des douanes ou les autorités émettrices des autorisations¹⁵.

Ces programmes ont aussi le double avantage d'identifier les responsables au sein de l'entreprise auxquels les autorités peuvent s'adresser en cas de requêtes et d'alléger quelque peu la charge de travail des services de l'État. C'est un contrat « gagnant – gagnant ». D'une part, l'État se conforme à ses obligations internationales en matière de lutte contre la prolifération des ADM et d'autre part, les entreprises sont moins en proie à la suspicion en devenant un partenaire privilégié dans cette lutte.

L'effectivité des programmes de lutte contre les trafics illicites de biens à double usage nécessite donc une pleine coopération entre les autorités étatiques et les opérateurs industriels. Toutefois, certains pays demeuraient peu enclins à lutter efficacement contre ces trafics pour des raisons tant diplomatiques que financières. Le durcissement des sanctions à l'encontre de l'Iran ces cinq dernières années a créé une pression grandissante à l'égard de ces pays « hubs¹⁶ ». Depuis lors, certains ont mis en œuvre des politiques afin de renverser la tendance. Le 5 avril 2010, la Malaisie a adopté la « Strategic Trade Bill 2010 » qui prévoit des sanctions pour les contrevenants, avec un minimum de cinq années de prison et de fortes amendes. La même année, les Émirats arabes unis ont annoncé des efforts conséquents afin de freiner les trafics de biens à double usage transitant par les ports de Dubaï, l'un des sept Émirats. Dubaï est utilisé par les autorités iraniennes dans leur stratégie de contournement des sanctions onusiennes. Cet Émirat compte une importante proportion de résidents en provenance d'Iran, qui pour certains ont créé des entreprises afin de commercer avec leur pays d'origine. En juin 2010, les autorités dubaïotes ont annoncé la fermeture de quarante entreprises suspectées de participer à un réseau de trafic illégal de biens et technologies à double usage ainsi que de blanchiment d'argent en faveur des Gardiens de la Révolution islamique iranienne. Dans cette même opération, les avoirs de 41 comptes en banque ont également été gelés¹⁷.

Malgré tout, ces pays continuent à être des points de passage privilégiés pour les réseaux d'exportations illégales de biens sensibles. Dans certains cas, les trafiquants utilisent plusieurs points de passage afin de brouiller les pistes. Et la Belgique est l'un de ces points de transit. Deux cas de figures ont été observés ces vingt dernières années : soit le territoire belge est un lieu de

15. « Promoting Industry Awareness and Internal Compliance Programmes », *Strategic Trade Control branch, Trade and Industry Department*, <http://www.stc.tid.gov.hk/english/hksarsys/promoting.html>

« Internal Compliance Programme for Industry », *South African Council for the Non-Proliferation Weapons of Mass Destruction*, <http://www.thedti.gov.za/nonproliferation/compliancepgm.htm>.

16. Ce sont des États par lesquels transitent les trafics illicites de biens à double usage avant d'être expédiés vers leur destination finale réelle, dans la très grande majorité des cas des États proliférants comme l'Iran, l'Inde ou encore Israël. Ces États se caractérisent par des faiblesses dans les mécanismes de contrôle des exportations. Parmi ces États, nous pouvons citer les Émirats Arabes Unis, la Malaisie, Singapour, Taïwan, ou encore Hong Kong.

17. « UAE freezes 41 Iran-linked bank accounts-report », *Reuters*, 28 juin 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/06/28/iran-uae-sanctions-idUSDAH83496020100628>

transit du bien à double usage soit les États proliférants passent directement commande du bien convoité à une entreprise belge.

En 1989, une tonne d'acier maraging¹⁸ a été exporté de Belgique vers l'Irak via Dubaï. À cette époque, Saddam Hussein était encore l'allié des occidentaux et nul ne voulait perdre l'appui de Bagdad face à la menace iranienne. Dès lors, la grande majorité des chancelleries européennes ont porté peu d'attention au développement du programme nucléaire militaire clandestin de l'Irak. L'exemple irakien est un parmi tant d'autres dans lequel des entreprises belges ont été impliquées dans l'exportation de biens sensibles vers des États proliférants.

Dans la seconde partie de ce travail, nous nous focaliserons sur la responsabilisation des opérateurs industriels installés en Belgique face au trafic illégal de biens à double usage. Pour se faire, nous nous référerons à des entretiens réalisés auprès d'entreprises belges et de certains organismes étatiques.

2. Qu'en est-il pour la Belgique ?

Depuis 2005, trois affaires ont mis en exergue la difficulté et la fragilité relatives au contrôle des exportations de biens à double usage et l'étendue de l'action d'États proliférants en Belgique.

2.1. Le savoir-faire belge convoité par les proliférants

La première affaire concernait l'exportation d'une presse isostatique vers l'Iran par une firme belge installée à Temse, en Flandre occidentale en 2005. Cet équipement permet entre autres de comprimer de la matière fissile pour un usage nucléaire. Or, toutes les presses isostatiques ne sont pas soumises à des autorisations d'exportation et c'était notamment le cas de celle vendue par l'entreprise EPSI de Temse. L'enquête de l'Administration des douanes avait conclu que les caractéristiques de la presse d'EPSI étaient 2 mm en dessous de celles nécessitant une autorisation. Dès lors, ni EPSI ni l'entreprise iranienne Iran Aircraft Industries n'avaient enfreint la loi. Toutefois quelques semaines après l'exportation de la presse, la CANPAN, l'organe belge en charge de l'émission d'avis pour les demandes d'exportations de marchandises et technologies nucléaires, avait émis un avis négatif pour les exportations futures de ces presses en requérant une autorisation et ce, en application de la clause « catch-all »¹⁹.

Ce premier cas met en lumière le flou dans lequel les entreprises peuvent se trouver lorsqu'il s'agit d'évaluer si le bien à vendre est susceptible de contribuer de quelque manière que ce soit à la prolifération des armes de destruction massive. Dès 2004, le centre de recherche américain Wisconsin Project on Nuclear Arms Control avait identifié l'Iran Aircraft Industries comme une entité pouvant être impliquée dans les programmes nucléaire et balistique iraniens²⁰. Toutefois, EPSI ne peut pas être incriminée de ne pas avoir pris suffisamment de précautions lors de cette vente. D'une part, la presse isostatique n'était pas reprise comme nécessitant une autorisation d'exportation et d'autre part, l'entreprise Iran Aircraft Industries n'était pas officiellement listée comme suspecte.

18. L'acier maraging est un alliage très résistant utilisé dans la fabrication des fuselages et des ogives mais également des centrifugeuses.

19. Pour plus d'informations, voire : Mekdour Mehdi, La Belgique face à l'exportation illégale de biens nucléaires à double usage, *Note d'Analyse du GRIP*, 4 janvier 2011, Bruxelles, http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=900&titre_page=NA_2011-01-04_FR_M-MEKDOUR

20. [http://www.iranwatch.org/suspect/records/iran-aircraft-industries-\(iaci\).html](http://www.iranwatch.org/suspect/records/iran-aircraft-industries-(iaci).html)

La révélation de deux nouvelles affaires le 10 novembre 2010 a rappelé l'intérêt des États proliférants quant à la position stratégique de la Belgique et au savoir-faire de ses entreprises.

Les informations divulguées par la presse belge concernaient l'exportation de poudre de zirconium et d'uranium appauvri vers l'Iran, en infraction des résolutions des Nations unies sur le programme nucléaire iranien.

Dans le cas de l'exportation de la poudre de zirconium²¹, les autorités iraniennes auraient mis en place un vaste réseau d'achat dans lequel une entreprise belge est impliquée. L'entreprise située vraisemblablement dans la Région de Bruxelles-Capitale aurait été approchée afin de passer la marchandise par le port d'Anvers vers un énième point de transit avant que celle-ci ne soit effectivement transférée vers sa destination finale l'Iran²². L'entreprise bruxelloise n'a évidemment pas mis les autorités belges au courant de cette exportation.

En ce qui concerne l'exportation d'uranium appauvri, la substance était présente dans des appareils de gammagraphie. Or, le Conseil de sécurité des Nations unies a formellement interdit toute exportation d'uranium appauvri vers l'Iran. Dès lors, la question est de comprendre comment l'entreprise MDS Nordion a pu exporter cette substance. Des entretiens avec les deux partis (d'une part, l'entreprise incriminée et d'autre part, les autorités wallonnes et fédérales) mettent en évidence des contradictions dans les déclarations de chacune des parties. L'entreprise MDS Nordion affirme qu'elle a informé la Région wallonne de la présence d'uranium appauvri dans le gainage des appareils²³, ce que réfute formellement la direction du service wallon de délivrance des licences d'armes et de biens à double usage.

Le SPF Économie/Énergie a, à son tour, remis en cause les déclarations de MDS Nordion. Toutefois, l'autorité wallonne estime que MDS Nordion n'a pas dissimulé volontairement la présence de l'uranium appauvri et que de toute façon, les quantités présentes sont minimales pour être utilisées à des fins militaires. Par contre, il reconnaît que le risque de voir les appareils de gammagraphie être utilisés dans le programme nucléaire iranien est réel. Si la Direction wallonne des licences d'armes et des biens à double usage reconnaît une erreur d'appréciation dans ce dossier, l'entreprise MDS Nordion n'est pas sans reproche. Cette dernière aurait été inspirée d'interrompre la livraison des appareils de gammagraphie à destination de l'Iran, conformément au principe de précaution.

Ces trois affaires révèlent que la Belgique, à l'instar d'autres pays, doit faire face à l'action d'États proliférants à la recherche d'équipements sensibles pour leurs programmes nucléaire et balistique²⁴. Dès lors, de quelle manière les autorités et les entreprises interagissent-elles afin de

21. Cette substance nécessaire au développement d'un cycle de combustible nucléaire autonome entre dans la production d'aiguilles de zirconium utilisées dans les réacteurs nucléaires.

22. Les informations concernant cette affaire sont restreintes par les autorités compétentes qui refusent de communiquer à ce sujet tant que l'affaire est à l'instruction. Néanmoins, il semblerait que la poudre de zirconium aurait été achetée en Afrique du Sud avant de transiter par plusieurs pays notamment la Belgique. L'une des explications à ce long et scabreux trajet est que les autorités iraniennes se seraient procuré d'autres biens qu'ils auraient fait acheminer à bord du même navire que la poudre de zirconium.

Entretien réalisé avec un responsable du Service public fédéral Économie/Énergie le 16 mai 2011.

23. MDS Nordion, contactée le 13 mai 2011, a confirmé qu'elle avait mentionné la présence d'uranium appauvri sur les demandes de licences qui ont conduit à la délivrance d'attestations de non-visées par la Région wallonne.

24. En 2010, le service wallon de délivrance des licences d'armes et de biens à double usage a traité 150 dossiers pour des exportations à destination de l'Iran. Parmi ceux-ci, 10% étaient considérés comme problématiques, que ce soit par la nature du bien ou celle du destinataire final.

contrer ces manœuvres ? Quel est le degré de responsabilisation des entreprises installées en Belgique face au trafic illégal des biens à double usage ?

2.2. Peut mieux faire...

Afin d'appréhender concrètement les mécanismes de conscientisation des opérateurs industriels, des entretiens ont été réalisés auprès de différents acteurs : entreprises, autorités régionales, fédérales et académiques.

Ces entretiens ont permis d'une part, de sonder les intéressés sur leur perception de l'information fournie aux entreprises et d'autre part, de la manière d'améliorer les mécanismes actuels pour décourager les États proliférants et les entreprises tentées par ces trafics.

2.2.1. Les autorités au service des entreprises

Les deux entreprises interrogées, MDS Nordion et EPSI, estiment qu'elles ne sont pas suffisamment informées des législations en vigueur. Les réponses sont différentes de la part des autorités régionales et fédérales. Les organismes régionaux en charge de la délivrance des autorisations d'exportation considèrent que les entreprises belges sont bien informées des règles en la matière. Le SPF Économie/Énergie partage ce constat. Le Professeur Quentin Michel apporte une vision plus nuancée. Il confirme que les entreprises spécialisées dans la fabrication de biens à double usage, utilisés spécifiquement dans les programmes nucléaires, sont au fait des législations. Et pour cause, elles sont régulièrement en contact avec les autorités belges étant donnée leur spécialisation. Toutefois, Monsieur Michel estime que l'information doit être étendue à l'ensemble des opérateurs susceptibles d'exporter des biens et de la technologie à double usage, que ce soit les PME ou les centres de recherches privées. Ces derniers sont devenus des cibles privilégiées des trafiquants car ils sont peu surveillés par les autorités de contrôle.

L'information aux entreprises se déroule via différents canaux. Les trois régions ont mis à disposition des entreprises des sites internet²⁵ sur lesquels elles fournissent l'ensemble des législations en vigueur et les personnes de contact en cas de requêtes spécifiques. Des échanges téléphoniques ont lieu entre les autorités et les entreprises répertoriées. Toutefois, les entreprises sont demandeuses d'une plus grande régularité dans ces contacts.

Un second moyen de propagation de l'information réside dans les partenariats avec les chambres de commerce et les fédérations d'entreprises telles qu'Agoria²⁶. Les séminaires organisés à cette occasion permettent de toucher un plus grand nombre d'entreprises et non pas seulement en fonction du volume des exportations. Le 2 février 2011, la Cellule Licences de la Direction des relations extérieures du ministère de la région de Bruxelles-Capitale a organisé un séminaire en collaboration avec la Chambre de commerce et l'union des entreprises de Bruxelles (BECI) concernant les exportations de biens à double usage.

2.2.2. Les entreprises comme premier rempart

Comme il a été présenté précédemment, des entités au service d'États proliférants sont actives

25. Région wallonne : http://economie.wallonie.be/Licences_armes/2U/Generalites.html

Région flamande : <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=75>

Région Bruxelles-Capitale : <http://www.bruxelles.irisnet.be/travailler-et-entreprendre/permis-licences-autorisations/armes-et-technologies-a-double-usage>

26. Agoria est la fédération de l'industrie technologique,

<http://www.agoria.be/s/p.exe/WService=WWW/webextra/Prg/izContentWeb?sessionid=2>

afin d'acquérir des biens à double usage auprès d'entreprises. Le premier rempart à ces manœuvres reste l'entreprise elle-même. Cela est d'autant plus vrai que le volume des marchandises exportées est en constante augmentation et les services de contrôle, notamment douaniers, ne peuvent assumer à eux seuls, la lutte contre les proliférants²⁷.

Le Service wallon de délivrance des licences d'armes et de biens à double usage répertorie quelques 20 entreprises wallonnes²⁸ actives dans l'exportation de biens à double usage et la grande majorité de celles-ci a adopté des « internal compliance programme ». Dans la pratique, un membre du personnel est désigné pour gérer les exportations problématiques et être le lien entre l'entreprise et les pouvoirs publics. Cependant, les autorités wallonnes souhaitent que chaque entreprise concernée par le double usage forme deux à trois membres du personnel à la gestion de ces commandes spécifiques. Et ce afin qu'il n'y ait pas d'interruption dans les contacts lorsque la personne en charge de cette tâche quitte ses fonctions.

Au sein de MDS Nordion, deux employés sont chargés d'informer l'entreprise des réglementations en vigueur concernant le double usage. Ils consultent régulièrement les sites d'information (le moniteur belge, le site des institutions de l'Union européenne, la région wallonne, le SPF Économie) afin de parer à tout changement dans les législations. L'entreprise a également développé une nouvelle procédure à la suite de la vente controversée des appareils de gammagraphie à l'Iran. Dorénavant, chaque commande vers ce pays fait l'objet d'une demande d'avis à la Région wallonne²⁹.

2.2.3. Sanctionner les contrevenants

Si la grande majorité des entreprises installées en Belgique respectent les règles en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive comme l'attestent les autorités régionales et fédérales, il en est toutefois certaines pour lesquels l'appât du gain reste une priorité absolue. Dans le cas d'une exportation illégale d'un bien nucléaire tel que l'uranium appauvri, des sanctions sont prévues par la loi du 9 février 1981 relative aux conditions d'exportations des matières et équipements nucléaires, ainsi que des données technologiques nucléaires³⁰. Toute infraction est punie d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et/ou d'une amende jusqu'à 25 000 euros³¹. En cas de récidive, les peines peuvent être doublées. La décision de limiter la peine d'emprisonnement maximale à cinq années implique que le délit peut être jugé devant un tribunal de première instance. Outre les peines de prison et les amendes financières, les fraudeurs peuvent également être interdits de licences d'exportation pour une période d'un à six mois³².

Les dispositions du droit belge en ce qui concerne les violations des règlements communautaires et des législations nationales dans cette matière peuvent à première vue être considérées comme suffisamment dissuasives. Néanmoins, certains individus estiment ce risque « acceptable » au

27. Selon le service wallon de délivrance des licences d'armes et de biens à double usage, seuls 3% des marchandises sont contrôlées par les services douaniers pour l'ensemble de la Belgique.

28. La Région bruxelloise affirme qu'une quinzaine d'entreprises font régulièrement des demandes auprès de la cellule Licence pour des exportations de biens à double usage.

29. Entretien avec un responsable du Département des règlements de MDS Nordion le 13 mai 2011.

30. http://suisse.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1981020931

31. Communication du ministre du climat et de l'énergie, M. Paul Marnette lors d'une interpellation en Commission de l'économie de la Chambre des Représentants le 17 novembre 2010, <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/53/ac038.pdf>

32. « The Flemish Arms Export Policy : An Analysis of the Legal Framework », *Flemish Peace Institute*, mars 2007, http://www.flemishpeaceinstitute.eu/get_pdf.php?ID=91&lang=EN

regard des sommes parfois vertigineuses promises par les États proliférants. Une affaire éclaire ce constat. Récemment, une entreprise belge composée de trois personnes a été approchée par une entreprise iranienne pour l'achat de vannes supposées destinées à la culture de la pistache et ce, pour un montant de 200 millions d'euros. Or, cette entreprise belge n'est pas du tout spécialisée dans ce secteur. De plus, les soupçons d'une tentative de fraude ont également résulté du fait que les Iraniens ne se sont pas adressés aux entreprises communément reconnues dans la vente de ce type de vannes. L'explication la plus probable est que l'entreprise iranienne ne souhaitait pas éveiller les soupçons en recourant à une entreprise au courant des législations et qui aurait été plus susceptible d'avertir les autorités de contrôle.

Si un renforcement des sanctions est à envisager pour une lutte plus efficace contre les trafics illégaux de biens à double usage. Il serait également de bonne augure d'harmoniser les régimes de sanctions au niveau des États membres de l'Union européenne. Au regard du règlement 428/2009 du Conseil de l'Union européenne instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, les États sont libres de déterminer les sanctions applicables en cas de violations des dispositions du règlement. De plus, le texte prévoit que les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Or, est-ce que le régime de sanctions appliqué en Irlande, qui prévoit une amende n'excédant pas 1 905 euros et une peine de prison maximum d'une année peut être considéré comme répondant aux trois critères énumérés par le règlement européen ? Dans le même ordre d'idée, la sanction d'une peine de vingt années d'emprisonnement prévue par la loi lituanienne n'était-elle pas démesurée au regard du délit³³ ? Ces disparités dans les peines plaident en faveur d'un rapprochement et d'une harmonisation des régimes de sanctions au sein de l'Union européenne. Le nivellement des sanctions participera aussi à mettre fin aux délocalisations d'entreprises vers des pays au régime de sanctions moins sévères.

Conclusion

Les essais nucléaires indiens et pakistanais en 1998, ceux de la Corée du Nord en 2006 et 2009, la découverte du réseau clandestin d'Abdel Kader Khan en 2003, les révélations de l'avancement du programme nucléaire iranien en 2002, les suspicions d'activités liées au développement d'armes biologiques et chimiques par la Syrie, les tentatives d'acquisitions par Al Qaïda d'ADM et les importations illégales de biens à double usage par l'État hébreu ont rappelé à la mémoire de la communauté internationale les dangers de la prolifération des armes de destruction massive. Dès lors, la nécessité de lutter plus efficacement contre les réseaux alimentant les États proliférants est redevenue une priorité. L'implication répétée d'entreprises, notamment installées en Belgique, dans la fourniture de biens à double usage à ces réseaux a attiré l'intérêt des autorités publiques sur l'importance des opérateurs industriels. Ces derniers sont dorénavant présentés comme le premier rempart face aux trafics illicites.

La responsabilisation des entreprises trouve ses prémisses dans le développement de la clause « catch-all » au début des années 1990 et s'est accélérée après le renforcement des sanctions à l'encontre de l'Iran en 2006 au travers d'initiatives pilotées par les entreprises. Si la clause « catch-all » est une obligation imposée par les autorités nationales et supranationales, nous pouvons

33. Informations recueillies dans le rapport de M. Quentin Michel, « The European Union Export Control Regime : Comment of the Legislation: article-by-article », *Faculté de droit et de sciences politiques, Université de Liège*, mars 2011.

considérer que les « internal compliance programmes » sont une initiative principalement mise en œuvre par les entreprises. Ils permettent d'identifier des membres du personnel en charge des dossiers d'exportations de biens à double usage vers des destinations sensibles que ce soit des États proliférants ou des « hubs ». Dans le cadre de la promotion des ICP, nous pourrions envisager des réunions régulières entre les responsables des différentes entreprises dans le but d'échanger sur les mécanismes mis en œuvre. Ils pourraient également tirer profit de ces réunions afin de persuader d'autres entreprises de rejoindre cette dynamique.

En Belgique, les autorités publiques ont renforcé leurs actions en faveur des entreprises en développant entre autres des partenariats avec les chambres de commerce. Toutefois, l'affaire MDS Nordion a révélé un manque de coordination entre les différents pouvoirs politiques. Dans ce cadre, il serait opportun d'accroître la coopération entre les organes par une multiplication des rencontres.

Conformément aux demandes des entreprises, les pouvoirs publics devraient tendre vers plus de transparence en fournissant une liste régulièrement mise à jour des pays sous surveillance.

Dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, chaque acteur a un rôle indispensable. Les entreprises doivent persévérer dans le processus de responsabilisation avec un appui plus important des pouvoirs publics au travers d'incitants économiques ou de la délivrance d'un label de confiance.

Avec le soutien de la



Wallonie

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >