



Enquête de contrôle (2009.195)

Rapport de l'enquête de contrôle sur le fonctionnement de la Sûreté de l'Etat et du SGRS dans un dossier d'exportation de matériel vers l'Iran

En mai 2009, le ministre du Climat et de l'Énergie a été interrogé à la Chambre des Représentants à propos de l'exportation vers l'Iran en 2005 d'une « pastilleuse pour le graphite » (il s'agissait en fait d'une presse rotative pour la fabrication de comprimés de graphite). La Commission d'avis pour la non-prolifération des armes nucléaires (CANPAN) aurait apparemment d'abord formulé un avis positif dans ce dossier, qui se serait transformé par la suite en avis négatif. Le ministre a répondu que la commande initiale ne comportait aucun risque de prolifération nucléaire, mais que ce risque est apparu après la modification de cette commande.¹ Bien que la réponse du ministre lui ait semblé suffisamment claire, le président du Sénat de l'époque souhaitait voir s'ouvrir une enquête sur le rôle de la Sûreté de l'État dans le dossier concerné et, si possible, sur la question du respect des procédures de contrôle par toutes les parties prenantes.

Le Comité permanent R n'est évidemment pas compétent pour se prononcer d'un point de vue technique sur les avis de la CANPAN, et est encore moins en mesure d'évaluer le bien-fondé des décisions des autorités compétentes en matière d'exportation de matériel. L'enquête de contrôle s'est dès lors bornée à déterminer si les services de renseignement étaient en possession d'informations et d'analyses pertinentes concernant le dossier et s'ils ont fait parvenir ces informations et analyses de manière appropriée aux autorités compétentes.²

¹ *Annales* Chambre, 2008-2009, 52 COM 557, 12 mai 2009, n° 13174, 23.

² Dans cette enquête, le Comité a demandé à la VSSE et au SGRS une copie des procès-verbaux des réunions de la CANPAN. Le SGRS a immédiatement remis les documents demandés. De son côté, la VSSE a fait savoir qu'en vertu du règlement d'ordre intérieur de la CANPAN, elle ne pouvait pas fournir les documents sans l'autorisation préalable de cette commission. Le Comité n'était

1. LES FAITS

La CANPAN est un organe qui doit remettre un avis préalable au ministre régional compétent concernant l'exportation de « *matières nucléaires, d'équipements nucléaires, de données technologiques nucléaires et leurs dérivés* ». ³ Cet organe consultatif se compose de douze membres, dont un représentant de la VSSE et du ministre de la Défense nationale (à savoir, un officier des Forces armées en tant que membre effectif ou un membre du personnel du SGRS en tant que suppléant).

Le 1^{er} mars 2005, la CANPAN devait se pencher sur un permis d'exportation d'une presse rotative destinée à une entreprise iranienne. Les représentants de la VSSE et du SGRS ont assisté à cette réunion. Ce dernier a attiré l'attention de la commission sur un certain nombre de points importants. Ainsi estimait-il qu'il n'était pas exclu que, si l'équipement demandé ne possédait pas les caractéristiques requises pour des applications nucléaires, l'Iran pouvait modifier cet équipement sur place ou pouvait acquérir le matériel complémentaire requis à de telles fins auprès d'autres sources.

Le représentant de la VSSE disposait d'informations complémentaires : la France avait déjà refusé une licence d'exportation à destination de l'entreprise iranienne concernée dans un dossier d'exportation portant sur des blocs de graphite à pureté élevée.

En partie sur la base des données techniques détaillées communiquées par l'exportateur lui-même, la CANPAN a néanmoins décidé unanimement que la machine ne pouvait pas servir à des fins nucléaires. Comme l'équipement concerné n'était donc pas visé par les « *guidelines* » du *Nuclear Suppliers Group* ⁴ ni par la législation belge en la matière, la CANPAN s'est déclarée incompétente. ⁵ Elle n'a dès lors formulé aucun

pas de cet avis. L'article 33 L. Contrôle confère au Comité le droit de se faire communiquer tous les textes qu'il estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

³ Loi du 9 février 1981 relative aux conditions d'exportation des matières et équipements nucléaires, ainsi que des données technologiques nucléaires et A.R. du 12 mai 1989 relatif au transfert à destination de pays non dotés d'armes nucléaires, des matières nucléaires, des équipements nucléaires, des données technologiques nucléaires et leurs dérivés.

⁴ Voir à cet égard Comité permanent R, *Rapport d'activités 2005*, 15

⁵ Dans cette affaire, la CANPAN s'est strictement limitée à sa compétence légale d'avis en matière d'exportation d'armes et de matériel nucléaires. Elle ne s'est donc pas exprimée sur les éventuelles applications balistiques du matériel commandé par l'Iran, étant donné que cet aspect relève du régime de contrôle

avis et le dossier a été transmis au ministre régional compétent, dossier auquel était joint le procès-verbal de la réunion. Le ministre a décidé qu'aucune autorisation préalable ne devait être délivrée pour ledit matériel. L'exportateur belge a livré la presse à l'entreprise iranienne dans le courant de l'année 2005.

En avril 2006, cette même société a reçu une nouvelle commande de l'entreprise iranienne, cette fois pour des pièces de rechange et de ciselage pour la presse rotative précédemment livrée. La société a alors introduit une nouvelle demande de permis auprès de la CANPAN. Le secrétariat de la commission a renvoyé l'exportateur à la Région flamande pour examen ultérieur. En juillet 2006, la Région flamande a fait savoir à l'exportateur qu'aucune licence ni aucun contrôle à l'exportation n'étaient requis. Pour pouvoir exécuter la commande, l'entreprise belge a demandé à son client les schémas des pièces souhaitées. Après contrôle de ces documents, le fabricant a constaté l'existence d'un problème potentiel. L'exportateur a fait parvenir ces informations complémentaires au secrétariat de la CANPAN.

Sur la base de ces nouveaux éléments, le secrétariat a soumis une nouvelle fois la demande de licence d'exportation aux membres de la CANPAN. Ce dossier a été discuté lors de la réunion du 27 octobre 2006. Cependant, comme le délégué du SGRS séjournait à l'étranger dans le cadre d'une mission de quatre mois, le service de renseignement militaire n'était pas représenté. Aucun suppléant n'a été envoyé, puisqu'aucun autre collaborateur du service ne disposait des compétences scientifiques requises. Le SGRS n'a par conséquent pas rendu d'avis.⁶

La CANPAN a formulé un avis négatif. Selon la commission, la nouvelle demande portait sur des produits mentionnés aux annexes de l'Arrêté royal du 16 juillet 1993 et leur exportation était dès lors soumise à des conditions particulières. La seconde commande de l'entreprise iranienne a donc été bloquée.

Dans cette enquête, le Comité permanent R a conclu que tant la VSSE que le SGRS disposaient d'informations et d'analyses pertinentes relatives à la commande de matériel par une société iranienne. En outre, ces informations ont été mises à la disposition des autorités compétentes, à

de la technologie des missiles (RCTM) et non du traité sur la non-prolifération. Le RCTM est un groupement informel de pays qui veulent empêcher la prolifération des vecteurs non pilotés d'armes de destruction massive et qui s'efforcent de coordonner leurs efforts nationaux de prévention en ce domaine par le biais des régimes nationaux de licences d'exportation.

⁶ Le SGRS a néanmoins précisé que les représentants de la Défense nationale ont par la suite été informés du dossier et des conclusions de la CANPAN. Comme ils partageaient cet avis, ils n'ont émis aucune objection.

savoir : la CANPAN, le ministre de la Justice⁷, certains services de renseignement étrangers et – par le biais des procès-verbaux de la commission – l'autorité régionale compétente. Ils ont dès lors démontré dans cette affaire qu'ils ont effectivement amélioré l'échange d'informations avec les instances belges compétentes (telles que la CANPAN et le ministre de la Justice), alors qu'ils n'ont reçu aucune instruction particulière à cet égard de la part des ministres compétents ou du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. Par conséquent, le Comité a estimé que les deux services de renseignement ont, en l'espèce, agi conformément à la mission qui leur a été confiée en matière de lutte contre la prolifération.

2. LE SUIVI DE L'EXPORTATION DE MATÉRIAUX À DES « ÉTATS PRÉOCCUPANTS »

Fort d'enquêtes antérieures relatives à la problématique de la prolifération, le Comité peut se targuer de disposer d'une vision claire de la manière dont les deux services de renseignement abordent en général l'exportation de matériaux aux États dits « préoccupants ».

Au sein du SGRS, une section est chargée d'assurer un suivi régulier de l'évolution de certains dossiers en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Certains pays font ici l'objet d'une attention toute particulière. Le SGRS est au courant des stratégies déployées par ces États pour contourner les systèmes de contrôle à l'exportation. Le Comité a estimé que le SGRS maîtrise le sujet dans tous ses aspects (stratégique, diplomatique, politique, économique, scientifique, technique et militaire).

Certains pays retiennent particulièrement l'attention de la VSSE aussi en matière de prolifération d'armes de destruction massive et des missiles. La VSSE sait que ces pays tentent d'acquérir en Belgique les connaissances, les technologies et les produits nécessaires à l'acquisition de telles armes. Afin de contourner les embargos et les procédures de contrôle, ils empruntent des voies détournées pour obtenir ces matériaux et ces connaissances, par exemple en commandant des produits à « double usage » par le biais de sociétés-écrans. Certains pays n'hésitent pas à impliquer leurs services de renseignement. Dans cette optique aussi, il est dès lors évident que la VSSE participe aux processus de contrôle aux côtés des autres instances compétentes.

⁷ En novembre 2006, la VSSE a adressé une note au ministre de la Justice afin de l'informer du dossier d'exportation.

3. LA MANIÈRE DONT DES RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES DU COMITÉ PERMANENT R ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE

À plusieurs reprises, le Comité permanent R a formulé des recommandations relatives au rôle que les services de renseignement belges peuvent jouer en matière de lutte contre la prolifération.⁸ Le Comité a dès lors profité de cette enquête de contrôle pour dresser un état des lieux.

3.1. Une meilleure collaboration avec les autres services publics

Bien qu'ils n'aient reçu aucune instruction particulière de leurs ministres respectifs ni du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, la VSSE et le SGRS ont démontré dans cette affaire que l'échange d'informations avec les instances compétentes s'est révélé efficace.

Le Comité permanent R, estime néanmoins souhaitable de renforcer la collaboration entre les autorités compétentes en concluant des accords de coopération entre les services de renseignement, la CANPAN et les autorités régionales.

3.2. Échange d'informations classifiées au sein de la CANPAN

Le Comité permanent R avait recommandé de permettre aux services de renseignement et aux administrations représentées au sein de la CANPAN d'échanger des informations classifiées : les membres de la CANPAN, son personnel et ses correspondants auprès de l'Administration des douanes et accises devraient alors disposer d'une habilitation de sécurité. L'Arrêté royal du 9 décembre 2008 stipule que tous les membres effectifs, suppléants et faisant fonction doivent être titulaires d'une telle habilitation.

Ce n'est pas parce que des informations classifiées *peuvent* être échangées que cet échange a bel et bien lieu. Aussi le Comité avait-il recommandé que les services concernés concluent un accord conformément à l'article 14 L.R&S. Pour autant que le Comité ait pu le vérifier, il n'existe aucun protocole entre les services de renseignement et les autres organes représentés au sein de la CANPAN.

La VSSE ne voit pas l'utilité de conclure un accord de coopération avec la CANPAN. Le Comité R l'estime, pour sa part, bel et bien nécessaire afin

⁸ COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2005*, 16 et *Rapport d'activités 2008*, 41 et suivantes.

de déterminer par quel moyen sécurisé les données classifiées peuvent être transmises aux membres de cette commission consultative.

3.3. La continuité de la représentation au sein de la CANPAN

Le Comité permanent R avait également recommandé de veiller autant que possible à ce que les mêmes personnes assurent la continuité de la représentation des services de renseignement auprès de la CANPAN et qu'en cas d'absence du délégué titulaire, son suppléant soit informé des dossiers et avis traités par le titulaire.

Le Comité permanent R déplore qu'aucune personne qualifiée n'ait pu suppléer l'absence du seul collaborateur du SGRS chargé de cette matière lors de la réunion de la CANPAN du 27 octobre 2006. Le Comité ne peut dès lors que réitérer sa recommandation afin que le SGRS soit en mesure de garantir sa représentation à toutes les réunions de la CANPAN.

3.4. Moyens humains et matériels suffisants

Le Comité permanent R a insisté sur l'octroi au SGRS et à la VSSE des moyens humains et matériels suffisants pour leur permettre d'accomplir leurs missions légales en matière de lutte contre la prolifération des systèmes d'armement non conventionnels ou très avancés. À cet égard, le Comité permanent R a une nouvelle fois souligné dans son *Rapport d'activités 2008* que les moyens humains engagés par les deux services de renseignement étaient insuffisants pour traiter cette matière. Le Comité a déploré cette situation et s'en est inquiété. Mais une amélioration a-t-elle pu être constatée ?

Le personnel de la nouvelle section de la VSSE chargée de la prolifération et des contacts avec les entreprises concernées par cette problématique a été considérablement renforcé en 2008.

Sur le plan de l'analyse, la prolifération est traitée par un service qui était également chargé du suivi de la protection du potentiel scientifique et économique et du crime organisé. Les plans de recrutement des années 2003 et 2004 ont permis une restructuration du service d'analyse. Ces recrutements ont également permis de combler progressivement les effectifs manquants.

Le Comité permanent R regrette toutefois de devoir à nouveau constater le manque flagrant d'effectifs dont dispose le SGRS pour remplir cette mission.

En 2008, le SGRS a recruté de nouveaux agents statutaires et a quelque peu renforcé la section chargée de l'analyse des phénomènes transnationaux.

Le Comité permanent R juge cette mesure insuffisante pour couvrir tous les aspects de la problématique. En outre, les critères de recrutement fixés pour les examens ne permettent pas toujours d'attirer les candidats disposant des connaissances scientifiques requises pour suivre ce domaine particulier. Le Comité permanent R se demande également si la rémunération liée à la fonction d'analyste au sein du SGRS est de nature à motiver la candidature de scientifiques hautement qualifiés.

4. RECOMMANDATIONS

4.1. La collaboration dans le cadre de la lutte contre la prolifération

Nonobstant les améliorations constatées, le Comité estime qu'il est souhaitable de renforcer davantage la collaboration entre les autorités concernées par la lutte contre la prolifération, et ce par la conclusion d'accords de coopération. Le Comité pense tout particulièrement à des accords entre les services de renseignement, d'une part, et la CANPAN et les trois Régions, d'autre part.⁹ Ces accords, qui s'appuient sur l'article 14 L.R&S, doivent entre autres identifier clairement les canaux par lesquels les informations classifiées peuvent être échangées. Le Comité se propose de vérifier, fin 2011, quelles actions ont été entreprises à cet égard.

Le Comité permanent R souhaite néanmoins attirer l'attention sur le fait que l'absence de tels accords ne constitue pas un obstacle en soi pour la communication d'informations aux ministres et aux autorités et instances compétentes.

4.2. Une représentation garantie au sein de la CANPAN

Le Comité souligne l'importance de la présence d'un membre du SGRS aux réunions de la CANPAN, alors que ce n'est pas toujours le cas. La contribution du service de renseignement militaire à cet organe consultatif doit être garantie. Cette absence est bien évidemment une des

⁹ Le 17 juillet 2007, un accord de coopération a été conclu (à la suite de la Loi spéciale du 12 août 2003) entre l'État fédéral et les trois Régions concernant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, ainsi que des biens et technologies à double usage, et l'octroi d'autorisations en la matière (MB 20 décembre 2007). Les deux services de renseignement disposent également d'informations susceptibles d'être utiles pour les autorités régionales.

conséquences d'un problème plus structurel : le SGRS déploie une capacité d'analyse trop faible en matière de suivi de la prolifération.