

L'évolution du dossier relatif au programme nucléaire iranien est restée au centre de la politique suisse des sanctions et des contrôles à l'exportation. L'Iran a révélé cet automne la construction d'un deuxième site d'enrichissement d'uranium. La méfiance et la pression concomitante exercée par la communauté internationale à l'encontre du programme nucléaire iranien qualifié par Téhéran de purement civil perdurent en conséquence.

Le rôle actif que joue la Suisse dans les quatre régimes de contrôle des exportations, n'a pas pour seul but de renforcer les efforts internationaux visant à prévenir la prolifération des armes de destruction massive, mais également pour but de protéger les intérêts légitimes de son économie. Il convient notamment de veiller à ce que des États ne soient pas tentés, sous couvert de non-prolifération, de mener une politique industrielle protégeant leurs intérêts économiques spécifiques. La Suisse est ainsi parvenue, en s'associant à l'Espagne, dans le cadre du Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), à faire échec à un régime discriminant portant sur le transfert de technologie d'enrichissement.

Dans le domaine de la politique d'embargo, le Conseil fédéral a adopté de nouvelles mesures coercitives à l'encontre de la Somalie et de la Guinée, alors qu'il a abrogé l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de l'Ouzbékistan. Les autres mesures d'embargo ont été maintenues et adaptées aux résolutions internationales en cas de besoin. De même, le contrôle du commerce international des diamants bruts a été poursuivi.

9.1 Mesures visant à lutter contre la prolifération de biens pouvant servir à la production d'armes de destruction massive et de leurs systèmes vecteurs ou d'armes conventionnelles

9.1.1 Développements politiques sur le plan international et national

Il existe, au niveau international, quatre régimes de contrôle des exportations³⁴, qui définissent des mesures contraignantes sur le plan politique concernant l'exportation de biens et de technologies susceptibles d'être utilisés pour la fabrication d'armes de destruction massive ou la prolifération d'armes conventionnelles. Ces régimes coordonnés entre les États contribuent à rendre la politique de contrôle des exportations la plus efficace et rationnelle possible. La Suisse étant l'un des principaux exportateurs mondiaux de biens à double usage soumis à contrôle, elle a un fort intérêt à s'investir activement dans la mise en œuvre et le développement de ces régimes.

³⁴ Groupe d'Australie (GA), Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) et Arrangement de Wassenaar (AW).

SECO et l'industrie a aussi grandement contribué, durant l'année sous revue, à l'efficacité du traitement des demandes d'exportation.

Aux termes de l'OCB, les exportateurs ont notamment l'obligation d'annoncer au SECO leur intention d'exporter des biens non soumis au régime de l'autorisation, s'ils savent que ces biens sont destinés – ou pourraient l'être – au développement, à la fabrication ou à l'utilisation d'armes de destruction massive ou de leurs systèmes vecteurs. Cette obligation de déclarer inscrite à l'art. 4 OCB, également appelée clause «attrape-tout», vaut également lorsque le SECO signale à l'exportateur que les biens pourraient être utilisés dans les buts indiqués. Durant l'année sous revue, le SECO a rejeté 19 demandes d'exportation, dont 17 déclarations «attrape-tout». Il s'agit de demandes d'exportation qu'il a examinées et rejetées sur la base des critères de refus d'autorisation.

Au cours de cette même période, le SECO a dénoncé sept entreprises ou particuliers au Ministère public de la Confédération pour violation de la LCB. Il s'agissait en l'occurrence d'exportations effectuées sans l'autorisation nécessaire qui ont été découvertes par des contrôles menés *a posteriori* par le SECO, ou ont été stoppées directement à la frontière à l'occasion de contrôles douaniers.

En octobre, le Tribunal fédéral a annulé un jugement du Tribunal pénal fédéral condamnant un exportateur pour violation de la LCB³⁵. Ce dernier avait enfreint l'obligation de déclarer inscrite à l'art. 4 OCB. La question d'une éventuelle inobservation de prescriptions d'ordre n'a pas été examinée, ce point ne relevant pas de la juridiction pénale fédérale.

9.1.3 Chiffres-clés concernant les exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens

Du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009, les demandes d'exportation et les exportations soumises à l'obligation de déclarer, autorisées ou refusées au titre de l'OCB et de l'OCPCh, ont été les suivantes:

Permis individuels ¹	Nombre	Valeur (en millions de francs)
– Domaine nucléaire (NSG):		
– Produits nucléaires proprement dits	141	18,1
– Biens à double usage	301	208,1
– Biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques (GA)	228	31,7
– Biens à double usage du domaine balistique (MTCR)	65	20,8
– Domaine des armes conventionnelles (AW):		
– Biens à double usage	482	356,7
– Biens militaires spécifiques (hors matériel de guerre)	180	260,2

³⁵ Jugement du 16.10.2009, 6B_400/2009.

Permis individuels¹	Nombre	Valeur (en millions de francs)
– Armes (au sens de l'annexe 5 OCB) ²	68	1,3
– Explosifs (au sens de l'annexe 5 OCB) ³	22	4,1
– Biens autorisés selon OCPCh	16	0,3
Total	1 503	901,3
Demandes refusées	Nombre	Valeur (en francs)
– Dans le cadre du NSG	1	16 800
– Dans le cadre du GA	–	–
– Dans le cadre du MTCR	1	3 000 000
– Dans le cadre de l'AW	–	–
– Dans le cadre de la clause «attrape-tout»	17	1 023 457
Total	19	4 040 257
Déclarations selon l'art. 4 OCB («attrape-tout»)	47	-
Nombre de licences générales d'exportation⁴		
– Licence générale ordinaire d'exportation (LGO selon OCB)	189	
– Licence générale extraordinaire d'exportation (LGE selon OCB)	24	
– Licence générale d'exportation (selon OCPCh)	12	
Total	225	
Certificats d'importation	618	

¹ Certaines autorisations peuvent figurer deux fois parce qu'elles relèvent de deux régimes différents de contrôle des exportations.

² Armes dont l'exportation est soumise à un contrôle national (loi du 20 juin 1997 sur les armes, RS 514.54), mais pas à un contrôle international.

³ Explosifs dont l'exportation est soumise à un contrôle national (loi du 25 mars 1977 sur les explosifs, RS 941.41), mais pas à un contrôle international.

⁴ Il s'agit de toutes les autorisations générales d'exportation valables. Leur durée de validité est de deux ans.

9.2 Mesures d'embargo

9.2.1 Mesures d'embargo de l'ONU

Par l'ordonnance du 2 octobre 2000 instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban (RS 946.203), la Suisse met en œuvre les mesures décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans la résolution 1267 (1999) et dans plusieurs résolutions complémentaires visant à lutter contre le terrorisme. L'annexe 2 de l'ordonnance comprend la liste des personnes, groupes et entités soumis aux sanctions (sanctions financières, interdiction d'entrer en Suisse et de transiter par la Suisse, embargo sur les biens d'équipements militaires). Elle a été adaptée à onze reprises durant l'année sous revue (RO 2009 747, 857, 1283, 1675, 3059, 3539, 3707, 3755, 4271, 5039, 5439), en exécution des décisions prises par le comité des sanctions compétent de l'ONU. Fin 2009, près de 17 millions de francs étaient encore gelés en Suisse. Dans le contexte de ces sanctions, un ressortissant étranger avait déposé en 2008 un recours contre la Suisse auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, dont l'issue n'est pas encore connue. A l'échelle internationale, la Suisse a continué de s'investir en vue d'améliorer les procédures d'inscription sur les listes de sanctions et de radiation de ces listes.

Aucun progrès majeur n'a été réalisé au chapitre de la confiscation des avoirs irakiens gelés et de leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak, réglés dans l'ordonnance du 18 mai 2004 (RS 946.206.1). Dans un cas, les personnes concernées avaient attaqué, auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, les décisions de confiscation déjà confirmées par le Tribunal fédéral. Le 6 mars, le Conseil fédéral a décidé de ne transférer les valeurs patrimoniales en question en Irak qu'une fois la situation juridique définitivement clarifiée.

La guerre civile déchire la Somalie depuis 1991, date de la chute du dictateur Siyad Barré. En 1992, par la résolution 733 (1992), le Conseil de sécurité de l'ONU avait déjà décrété un embargo sur toutes les livraisons d'armes et de matériel militaire à ce pays. Or, malgré l'application et les renforcements successifs de l'embargo sur les armes, le conflit somalien perdure. Le 20 novembre 2008, le Conseil de sécurité a durci les sanctions en adoptant la résolution 1844 (2008). Pour les exécuter, le Conseil fédéral a édicté, le 13 mai, l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Somalie (RS 946.231.169.4), qui prescrit à l'encontre de la Somalie un embargo complet sur les biens d'équipement militaires ainsi que des sanctions financières et une interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse visant certaines personnes. Le comité des sanctions compétent de l'ONU n'a toutefois pas encore communiqué la liste des personnes et des entités visées par ces mesures.

Préoccupé par le tir expérimental de missiles et l'essai nucléaire menés le 5 avril et le 25 mai par le pays, le Conseil de sécurité a durci à trois reprises les sanctions décrétées à l'encontre de la Corée du Nord. Le 15 mai, le DFE a adapté les annexes 1 et 3 (RO 2009 2461) de l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (RS 946.231.127.6). Le 1^{er} juillet, le Conseil fédéral a étendu à tous les biens d'équipement militaires l'interdiction de fournir et d'acquérir du matériel de guerre lourd (RO 2009 3179). Enfin, le 27 juillet, le DFE a complété les annexes 1, 3 et 4 (RO 2009 3857). L'annexe 1 répertorie les biens destinés à des armes de destruction massive qui ne peuvent ni être livrés à la Corée du Nord ni être acquis depuis son territoire. Dans l'annexe 3 figure la liste des noms des personnes physiques, des

entreprises et des entités dont les avoirs et les ressources économiques sont gelés. Il est interdit aux personnes citées à l'annexe 4 d'entrer en Suisse ou d'y transiter.

En exécution de décisions prises par le comité des sanctions de l'ONU chargé du Libéria, le DFE a adapté à trois reprises durant l'année sous revue (RO 2009 25, 1627, 4805) les deux annexes de l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre du Libéria (RS 946.231.16). L'annexe 1 énumère les personnes et les entreprises soumises aux sanctions financières. Dans l'annexe 2 figurent les noms des personnes frappées d'une interdiction d'entrée et de transit. Le groupe d'experts de l'ONU chargé du Libéria a demandé à la Suisse, pour plusieurs affaires, de lui communiquer des informations relatives à des transactions financières et à d'autres relations commerciales. Elle a répondu à ces questions en se fondant sur les dispositions de la loi sur les embargos qui régissent l'assistance administrative. Les groupes d'experts onusiens chargés de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo ont eux aussi obtenu des informations par ce biais.

L'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la République démocratique du Congo (RS 946.231.12) interdit tout soutien apporté dans le cadre d'opérations militaires menées dans ce pays. Le 22 décembre 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU a décrété, par la résolution 1857 (2008), l'application de sanctions financières et de restrictions de voyage à l'encontre des personnes et des entités «appuyant les groupes armés illégaux dans l'est de la République démocratique du Congo au moyen du commerce illicite de ressources naturelles». Le 15 janvier suivant, le SECO a publié sur son site internet des recommandations destinées à éviter la violation des sanctions lors de l'achat, du commerce ou de la transformation de minéraux en provenance de la République démocratique du Congo. Les raffineries et les associations professionnelles ont été informées directement de ces mesures. L'annexe de l'ordonnance a été mise à jour deux fois au cours de l'année sous revue (RO 2009 459, 1177).

L'ordonnance du 14 février 2007 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran (RS 946.231.143.6) n'a subi aucune modification. Néanmoins, la mise en œuvre des restrictions financières et commerciales prononcées à l'encontre du pays a occupé une place centrale en 2009.

Les autres ordonnances de sanctions fondées sur des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU n'ont subi aucun changement.

9.2.2 Mesures d'embargo de l'UE

En réaction à la répression violente d'une manifestation de l'opposition par l'armée guinéenne, l'Union européenne a adopté fin octobre des sanctions à l'encontre du pays. Le 16 décembre, le Conseil fédéral a décidé d'adopter des mesures identiques par l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Guinée (RO 2009 6863, RS 946.231.138.1). Il s'agit d'un embargo sur les biens d'équipements militaires ainsi que d'une interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse à l'égard des dirigeants du gouvernement putschiste.

Le 1^{er} avril, le DFE a mis à jour les annexes (RO 2009 1523) de l'ordonnance du 19 mars 2002 instituant des mesures à l'encontre du Zimbabwe (RS 946.209.2). Dans l'annexe 1 figurent les biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne et qui par conséquent ne peuvent pas être exportés, par exemple les canons à

eau et les dispositifs à décharge électrique. L'annexe 2 contient les noms des personnes dont les avoirs sont gelés et qui sont frappées d'une interdiction d'entrée et de transit, ainsi que la liste des entreprises soumises aux sanctions financières. Suite à l'adaptation du règlement pertinent de l'UE, 27 personnes et 36 entreprises ont été ajoutées aux listes figurant dans cette annexe.

Les annexes 2 et 3 de l'ordonnance du 28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Myanmar (SR 946.231.157.5) ont été mis à jour par le DFE le 15 décembre (RO 2009 6869) à l'instar des modifications adoptées par l'Union européenne. Les personnes et entreprises citées dans l'annexe 2 sont soumises aux sanctions financières et aux interdictions d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse. L'annexe 3 contient les noms des entreprises avec lesquelles, entre autres, les joint-ventures sont interdits et auxquelles aucun crédit ne peut être accordé.

L'ordonnance du 18 janvier 2006 instituant des mesures à l'encontre de l'Ouzbékistan (RS 946.231.17) a été abrogée le 4 novembre par le Conseil fédéral (RO 2009 5441). En octobre, le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'UE avait décidé de ne pas prolonger les sanctions à l'encontre de l'Ouzbékistan afin d'encourager le pays de procéder à de nouvelles réformes.

Les autres ordonnances de sanctions à l'instar de celles de l'Union européenne ont été reconduites sans modifications.

9.3 Mesures relatives aux «diamants de la guerre»

Les mesures prévues par l'ordonnance du 29 novembre 2002 sur le commerce international des diamants bruts (ordonnance sur les diamants, RS 946.231.11) ont été poursuivies. La Suisse met ainsi en œuvre le système de certification connu sous le nom de «processus de Kimberley»³⁶, qui a pour but d'empêcher que des diamants bruts provenant de régions en conflit ne se retrouvent sur les marchés internationaux. Les Etats participant à ce processus sont au nombre de 75, membres de l'UE inclus. Le processus de Kimberley contrôle donc la quasi-totalité de la production et du commerce de diamants bruts dans le monde.

Entre le 1^{er} octobre 2008 et le 30 septembre 2009, la Suisse a délivré 382 certificats pour des diamants bruts. Pendant la même période, la valeur des diamants bruts importés ou entreposés en entrepôt douanier s'est élevée à 758,98 millions de dollars américains (5,32 millions de carats), alors que celle des diamants bruts exportés ou sortis des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 5,67 millions de dollars américains (855,85 millions de carats). En Suisse, plus de 99 % du commerce de diamants bruts passe par les dépôts francs sous douane. Frappé par la crise financière mondiale, le commerce de diamants s'est effondré au cours de l'année sous revue.

³⁶ Comité de consultation (portant le nom d'une ville minière de l'Afrique du Sud) institué pour lutter contre le commerce des «diamants de la guerre»