

Durant l'année sous revue, l'Iran était au centre de la politique des sanctions et des contrôles à l'exportation. Au mois de mars, le Conseil de sécurité de l'ONU

a renforcé les mesures de coercition collectives contre Téhéran en adoptant la résolution 1803 parce que le gouvernement iranien refusait d'abandonner ses activités liées à l'enrichissement de l'uranium. La livraison de biens à double usage susceptibles d'être utilisés à des fins nucléaires, jusque-là encore autorisée à certaines conditions, a été interdite, et les restrictions financières et de déplacement de certaines personnes et entreprises liées au programme nucléaire ou au programme de missiles balistiques iranien ont été élargies. Le Conseil de sécurité a par ailleurs demandé à tous les Etats de faire preuve de vigilance s'agissant des activités menées avec des banques iraniennes par les instituts financiers sis sur leur territoire. Les exportateurs et les intermédiaires financiers suisses sont nettement plus sensibles aux risques que présentent les affaires avec l'Iran, ce qui se traduit par un grand nombre de demandes adressées au SECO, l'office compétent en la matière.

En octobre, le Conseil fédéral a décidé de réviser la loi sur le contrôle des biens (LCB), qui constitue la base légale sur laquelle se fondent les contrôles des exportations de biens militaires spécifiques et de biens à double usage. Les avions militaires d'entraînement avec point d'emport font partie des biens militaires spécifiques. En janvier 2008, les médias ont publié des informations selon lesquelles un avion d'entraînement militaire de type Pilatus PC-9 livré au Tchad par la Suisse avait été employé dans des combats, contrairement à ce qui figurait dans la déclaration d'utilisation finale. Les enquêtes menées par le SECO et le DFAE ont confirmé l'utilisation abusive de l'appareil, raison pour laquelle le Conseil fédéral a décidé d'appliquer des sanctions à l'encontre du Tchad et de réviser la LCB. Dans le cadre de la révision, il propose d'ajouter un nouveau motif permettant de rejeter une demande d'autorisation d'exportation si la sauvegarde d'intérêts prépondérants de la Suisse le requiert.

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 Contrôle des biens soumis à autorisation

Il existe, au niveau international, quatre régimes de contrôles des exportations, comptant chacun une quarantaine d'Etats membres, dont la Suisse: Groupe d'Australie (biens biologiques et chimiques), Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) et Arrangement de Wassenaar (biens d'armement conventionnels). Au niveau national, les biens soumis à autorisation figurent dans les annexes de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens (OCB, RS 946.202.1) et de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le contrôle des produits chimiques (OCPCCh, RS 946.202.21). Les mises à jour des listes de contrôle décidées dans le cadre des régimes de contrôle des exportations sont régulièrement reprises dans les annexes de l'OCB.

La dernière adaptation de la liste des biens à double usage soumis à autorisation, qui figure à l'annexe 2 de l'OCB, date du 1^{er} mars. Avec cette adaptation, les modifications et les compléments apportés aux listes de biens dans le cadre des régimes de contrôle des exportations ont été repris dans la législation suisse sur le contrôle des biens. Dans le domaine de la technologie relative aux missiles, par exemple, les paramètres de contrôle pour les chambres d'environnement³⁰ ont été précisés, une nouvelle substance pouvant être utilisée comme additif aux carburants utilisés pour la propulsion de missiles a été ajoutée à la liste de contrôle, et les contrôles de certains biens à double usage destinés à l'utilisation dans des aéronefs sans pilote ont été étendus. Durant l'année sous revue, le NSG a déployé des efforts en vue de soumettre aux contrôles à l'exportation les biens et les technologies servant à séparer les isotopes stables et de mettre sur les rails une révision intégrale de la liste des biens nucléaires.

Le NSG a également été le théâtre d'un profond changement de pratique. A l'issue de laborieuses négociations, les Etats-Unis et l'Inde ont conclu, le 27 juillet 2007, un accord sur la collaboration dans le domaine du nucléaire civil. Un an plus tard, le congrès indien a approuvé l'accord avec une courte majorité. Le 1^{er} août, l'Inde a conclu un accord de garanties avec l'AIEA, qui prévoit que les centrales nucléaires militaires et civiles seront séparées et que les centrales civiles seront soumises au contrôle de l'utilisation pacifique par l'AIEA. Les Etats-Unis et d'autres Etats ont plaidé pour que le NSG fasse une exception pour l'Inde, afin que des biens nucléaires civils puissent de nouveau être livrés, et ce bien que l'Inde ne soit pas partie au Traité de non prolifération des armes nucléaires et, partant, ne réunisse pas toutes les garanties nécessaires à la livraison de tels biens selon le NSG. La Suisse et un groupe de pays partageant les mêmes vues se sont engagés pour que le NSG accepte d'accorder une dérogation à l'Inde uniquement s'il l'assortissait de certaines conditions, notamment pour le cas où l'Inde procéderait à d'autres explosions nucléaires. A l'issue de deux sessions exceptionnelles et d'après négociations, le NSG a fini par approuver une dérogation pour l'Inde le 6 septembre. Fait déterminant, le ministre des affaires étrangères indien avait confirmé la veille, dans une déclaration publique, que l'Inde prenait des engagements unilatéraux de non prolifération et qu'elle avait l'intention de maintenir son moratoire sur les tests nucléaires. De nombreux membres du NSG n'en demeuraient pas moins d'avis que cette décision risquait d'affaiblir le régime de non prolifération nucléaire.

Les chiffres-clés relatifs aux exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens (LCB, RS 946.202) sont rassemblés dans le tableau du chap. 9.1.3. La valeur totale des marchandises exportées avec une autorisation est toutefois nettement supérieure à la valeur de 616,3 millions de francs qui y figure, puisque cette somme ne tient pas compte des marchandises exportées en vertu d'une licence générale d'exportation.

Le nombre d'autorisations a légèrement augmenté par rapport à la période précédente. La valeur des biens exportés a, quant à elle, diminué de plus de la moitié. Le nombre de licences générales extraordinaires d'exportation (LGE) a quasiment doublé, ce qui tient au fait que le SECO met en œuvre le contrôle à l'exportation des biens de masse soumis à autorisation et destinés à des entreprises de semi-

³⁰ Il s'agit d'appareils capables de simuler des conditions environnementales (p. ex. pression de l'air, température, vibrations). Ils servent à tester la résistance et l'efficacité fonctionnelle des sujets (p.ex. composants électroniques) dans diverses conditions environnementales, y compris des conditions extrêmes. En raison de leur pertinence pour la technologie balistique, les chambres d'environnement sont comprises dans la deuxième partie de l'Annexe 2 à l'OCB.

conducteurs non critiques de l'Est asiatique par le biais des LGE. Cette procédure permet de réduire considérablement la charge administrative des entreprises, d'une part, et, d'autre part, elle permet au SECO d'affecter ses ressources de manière plus ciblée aux exportations critiques à destination des pays ayant des programmes touchant aux armes de destruction massive.

9.1.2 Contrôle des biens soumis à déclaration

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 clause dite «attrape-tout» (obligation de déclarer selon l'art. 4 OCB) vaut également lorsque le SECO signale à l'exportateur que les biens pourraient être utilisés dans les buts mentionnés.

Du 1^{er} octobre 2007 au 30 septembre 2008, les cas signalés au SECO en vertu de cette disposition ont augmenté de près de 50 % par rapport à la période précédente, s'établissant à 57. A ce chiffre est venu s'ajouter un nombre incalculable de demandes concernant des biens non soumis à déclaration, formulées par des exportateurs déroutés qui souhaitent que l'on leur confirme l'innocuité de leurs biens et de leurs clients. Le Conseil fédéral estime que l'augmentation des déclarations concernant des exportations de biens soumis ou non à déclaration tient largement aux sanctions prises à l'encontre de l'Iran (cf. ch. 9.2.1) et qu'elle est l'expression d'une plus grande prise de conscience de nombreux exportateurs s'agissant de la non prolifération, des exportateurs qui sont également plus au fait des risques qu'ils prennent en termes d'image et de conséquences pour leurs affaires si leur entreprise venait à être citée en relation avec la prolifération d'armes nucléaires.

Sur les 57 déclarations «attrape-tout», le SECO a rejeté dix demandes d'exportation vers des pays du Proche et du Moyen-Orient. Ceci laisse à penser que les unités chargées des acquisitions dans les pays soupçonnés de prolifération se rabattent toujours plus sur des biens qui ne sont pas contrôlés.

Les nouvelles stratégies en matière de prolifération font que le SECO renforce, avec le concours de l'Administration des douanes, les contrôles à l'exportation dans les entrepôts douaniers. Ces stratégies sont particulièrement importantes dans le cas de l'Iran, puisque les entrepôts douaniers suisses risquent d'être utilisés pour contourner les sanctions internationales. Ce n'est qu'en sensibilisant et en informant les milieux économiques concernés en Suisse et en collaborant étroitement avec les autorités de contrôles à l'exportation étrangères et les autres autorités fédérales, notamment l'Administration des douanes et les services de renseignement, que l'on pourra infléchir ces évolutions.

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

Du 1^{er} octobre 2007 au 30 septembre 2008, les demandes d'exportation et les exportations soumises à l'obligation de déclarer, autorisées ou refusées au titre de l'OCB et de l'OCPC, ont été les suivantes:

Permis¹	Nombre	Valeur (en millions de francs)
– Domaine nucléaire (NSG):		
– Produits nucléaires proprement dits	130	17,8
– Biens à double usage	433	236,4
– Biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques (GA)	352	39,5
– Biens à double usage du domaine balistique (MTCR)	55	25,2
– Domaine des armes conventionnelles (AW):		
– Biens à double usage	630	259,4
– Biens militaires spécifiques	203	32,7
– Armes (conformément à l'annexe 5 OCB) ²	123	2,7
– Explosifs (conformément à l'annexe 5 OCB) ³	19	2
– Biens autorisés selon OCPCh	18	0,6
Total	1963	616,3
Demandes refusées	Nombre	Valeur (en francs)
– Dans le cadre du NSG	1	500 000
– Dans le cadre du GA	–	–
– Dans le cadre du MTCR	1	–
– Dans le cadre de l'AW	–	–
– Dans le cadre de la clause «attrape-tout»	10	832 472
Total	12	1 332 472
Demandes refusées	Nombre	Valeur (en francs)
Déclarations selon l'art. 4 OCB <i>(«attrape-tout»)</i>	57	–
Nombre de licences générales d'exportation⁴		
– Licence générale ordinaire d'exportation (LGO selon OCB)	192	
– Licence générale extraordinaire d'exportation (LGE selon OCB)	24	
– Licence générale d'exportation (selon OCPCh)	12	
Total	228	

-
- 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

Conformément aux décisions du comité des sanctions de l'ONU en charge du dossier, le DFE a mis à jour quinze fois (RO 2008 261, 339, 611, 725, 1727, 1927, 2161, 3181, 4091, 4729, 4895, 5199, 5203, 6155, 6515) durant l'année sous revue l'annexe 2 de 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). Les avoirs et les autres valeurs («ressources économiques») des personnes, groupes et entités figurant à l'annexe 2 sont gelés. A la fin de l'année, 35 comptes, d'une valeur totale d'environ 20 millions de francs, étaient gelés en vertu de cette mesure. Ces personnes n'avaient par ailleurs pas le droit d'entrer sur le territoire suisse ni d'y transiter et il est interdit de leur livrer des armes ou d'autres biens d'armement. Le débat international sur la compatibilité des sanctions édictées par l'ONU pour lutter contre le terrorisme avec les droits fondamentaux des personnes concernées s'est intensifié durant l'année sous revue. Dans un arrêt rendu début septembre et qui a fait couler beaucoup d'encre, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a déclaré illégale l'application de sanctions de l'ONU contre deux individus soupçonnés de soutenir des organisations terroristes.

Une série de procédures de confiscation ont été poursuivies en application de l'ordonnance du 18 mai 2004 sur la confiscation des avoirs et ressources économiques irakiens gelés et leur transfert au Fonds de développement pour l'Irak (RS 946.206.1). Le 23 janvier, le Tribunal fédéral a rejeté des recours contre trois décisions de confiscation notifiées par le DFE. Parallèlement, le Tribunal fédéral a sommé le DFE de donner aux personnes concernées un délai leur permettant de soumettre au comité des sanctions de l'ONU en charge du dossier une demande de retrait de la liste. La décision du comité des sanctions n'est pas encore connue.

Le Conseil de sécurité de l'ONU a une nouvelle fois renforcé les sanctions à l'encontre de l'Iran en adoptant, le 3 mars, la résolution 1803 (2008). Le gouvernement iranien refuse toujours d'abandonner ses activités liées à l'enrichissement de l'uranium, au retraitement des combustibles nucléaires et tous les travaux sur des projets liés à l'eau lourde. Le 23 avril, le Conseil fédéral a adapté l'ordonnance du 14 février 2007 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran (RS 946.231.143.6) aux dispositions de la résolution 1803 (RO 2008 1821). La modification instaure l'interdiction de livrer des biens à double usage susceptibles d'être utilisés à des fins nucléaires tels que certaines machines-outils ainsi que certains drones et missiles de croisière. Les avoirs de douze autres entreprises ira-

niennes et de treize individus ont été gelés. Cinq ressortissants iraniens font l'objet d'une interdiction de séjour et de transit. Conformément à la résolution 1803, l'exécution des créances iraniennes découlant de contrats ne pouvant plus être honorés du fait des sanctions a été interdite. Ce faisant, c'est principalement le recours à des garanties bancaires qui a été empêché. L'interdiction d'acquérir des biens d'armement en Iran, déjà décidée par le Conseil de sécurité dans la résolution 1747 (2007), a également été reprise dans l'ordonnance. La Suisse l'avait précédemment mise en œuvre sur la base de la loi sur le matériel de guerre (RS 514.51) et de la loi sur les armes (RS 514.54). Le 27 août, le Conseil fédéral a décrété la mise en place d'une obligation de déclarer certaines relations d'affaires avec les banques iraniennes Melli et Saderat (RO 2008 4101). Sa décision était fondée sur le par. 10 de la résolution 1803 du Conseil de sécurité, lequel invite tous les Etats à la prudence s'agissant des affaires entre leurs instituts financiers et les banques iraniennes, ceci afin d'éviter que des relations d'affaires avec ces banques servent à cofinancer des activités liées à la prolifération nucléaire ou au développement de systèmes vecteurs pour des armes atomiques.

En application de décisions prises par le comité des sanctions de l'ONU chargé du Libéria, le DFE a adapté à cinq reprises durant l'année sous revue (RO 2008 1799, 2651, 3187, 4665, 5883) les annexes de l'ordonnance du 19 janvier 2005 instituant des mesures à l'encontre du Libéria (RS 946.231.16). Les annexes contiennent la liste des personnes et des entreprises frappées par les sanctions financières et les restrictions de déplacement.

Le 23 juin, le DFE a biffé les noms de 24 personnes figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance du 8 décembre 1997 instituant des mesures à l'encontre de la Sierra Leone (RO 2008 2929), levant ainsi l'interdiction d'entrer sur le territoire suisse qui frappait ces personnes. L'adaptation faisait suite à une décision prise le 9 juin par l'ONU et concernait d'anciens membres de la junte militaire de la Sierra Leone ainsi que du *Revolutionary United Front*.

Dans l'ordonnance du 22 juin 2005 instituant des mesures à l'encontre de la République démocratique du Congo (RS 946.231.12), les dispositions relatives à la livraison de biens d'armement ont été adaptées conformément à la résolution 1807 du Conseil de sécurité de l'ONU (RO 2008 3185); l'annexe de l'ordonnance a par ailleurs été mise à jour une fois (RO 2008 2485).

Les ordonnances suivantes ont été reconduites sans modification: ordonnance du 19 janvier 2005 instituant des mesures à l'encontre de la Côte d'Ivoire (RS 946.231.13), ordonnance du 25 mai 2005 instituant des mesures à l'encontre du Soudan (RS 946.231.18), ordonnance du 21 décembre 2005 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes en rapport avec l'attentat contre Rafik Hariri (RS 946.231.10), ordonnance du 25 octobre 2006 instituant des mesures à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (RS 946.231.127.6) et ordonnance du 1^{er} novembre 2006 instituant des mesures à l'égard du Liban (RS 946.231.148.9).

9.2.2 Mesures d'embargo de l'UE

A deux reprises, le DFE a mis à jour l'annexe 2 de l'ordonnance du 19 mars 2002 instituant des mesures à l'encontre du Zimbabwe (RS 946.209.2), ajoutant 48 personnes et quatre entreprises à la liste. Une entrée concernant une personne physique

a été supprimée (RO 2008 3879, 2009 5). L'annexe 2 contient la liste des noms de personnes apparentées à l'appareil du pouvoir mis en place par Robert Mugabe. Les avoirs de ces personnes sont gelés et elles n'ont pas le droit d'entrer en Suisse. Le durcissement des sanctions est intervenu parallèlement à des décisions similaires de l'UE.

Le 26 septembre, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer des mesures de coercition supplémentaires à l'encontre du Myanmar et modifié en conséquence (RO 2008 4549) l'ordonnance du 28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Myanmar (RS 946.231.157.5). Les nouvelles mesures de coercition prévoient l'interdiction d'importer et d'acheter du bois et des produits dérivés du bois, du charbon, certains métaux ainsi que des pierres gemmes. Elles interdisent également la fourniture de certains biens d'équipement permettant d'extraire ou de transformer du bois, du charbon, des métaux et des pierres gemmes. Il est dorénavant aussi interdit d'octroyer des crédits à des entreprises de ces secteurs et d'acquérir des obligations émises par elles. La création de *joint ventures* avec ces entreprises ou avec des entreprises étatiques birmanes est également interdite. La liste des entreprises publiques frappées par les sanctions financières a été élargie à 83 (au lieu de 39 précédemment) et celle des particuliers touchés par les restrictions financières et de déplacement compte à présent 523 noms au lieu de 386. Enfin, comme dans le cas de l'Iran, le Conseil fédéral a interdit d'honorer des créances découlant de contrats qui ne doivent plus être réalisés en vertu de l'ordonnance. Les nouvelles mesures de coercition ont été prises parallèlement à un durcissement des sanctions par l'UE.

Le 18 novembre, le DFE a biffé les noms de 36 personnes (RO 2008 5275), dont celui du Président Lukaschenko, de l'annexe 2 de l'ordonnance du 28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Bélarus (RS 946.231.116.9). Les personnes figurant sur cette liste sont interdites de séjour en Suisse et de transit par son territoire. L'assouplissement a fait suite à une suspension de six mois des restrictions de déplacement décidées par l'UE.

Ni l'ordonnance du 23 juin 1999 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie (RS 946.207), ni l'ordonnance du 18 janvier 2006 instituant des mesures à l'encontre de l'Ouzbékistan (RS 946.231.17) n'a été modifiée en 2008.

9.2.3 Mesures relatives aux «diamants de la guerre»

Les mesures prises conformément à l'ordonnance du 29 novembre 2002 sur le commerce international des diamants bruts (ordonnance sur les diamants, RS 946.231.11) ont été reconduites. La Suisse applique ainsi le système de certification établi par le processus de Kimberley. Conçu à l'origine pour lutter contre le commerce des diamants bruts issus de zones de conflit, le processus de Kimberley se développe progressivement en un système de contrôle global du commerce des diamants bruts. Par ailleurs, des questions sociales et écologiques sont abordées («*Diamonds for development*»).

L'importation et l'exportation, la mise en entrepôts douaniers et la sortie d'entrepôts douaniers de diamants bruts ne sont autorisées que si ces diamants sont accompagnés d'un certificat émis par un pays participant au processus de Kimberley. Les Etats participants à ce processus sont au nombre de 75 (y compris les membres de

l'UE). Le contrôle couvre donc la quasi-totalité de la production mondiale et du commerce de diamants bruts. Après la publication par l'ONG canadienne *Partnership Africa Canada* en 2006, d'un rapport pointant les insuffisances de l'application du système de certification au Venezuela et du fait de la pression internationale grandissante, le Venezuela s'est volontairement retiré, en juin 2008, du processus de Kimberley pour deux ans, et a suspendu la certification de ses exportations de diamants bruts. Par contre, le Mexique a été accueilli comme nouveau participant.

Entre le 1^{er} octobre 2007 et le 30 septembre 2008, la Suisse a délivré 695 certificats pour des diamants bruts. Pendant la même période, la valeur des diamants bruts importés ou entreposés en douane s'est élevée à 1,66 milliard de dollars (9,78 millions de carats), alors que celle des diamants bruts exportés ou sortis des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 1,78 milliard de dollars (9,26 millions de carats). En Suisse, plus de 99 % du commerce de diamants bruts passe par les entrepôts douaniers.