9 Contrôle des exportations et mesures d'embargo

Dans le cadre de sa participation aux régimes internationaux de contrôle des exportations, la Suisse s'investit pour que les contrôles se concentrent sur les biens sensibles pouvant servir à la prolifération et tiennent compte des progrès technologiques. Elle s'engage activement en faveur de contrôles adaptés aux réalités de la pratique, assurant la compétitivité de son industrie d'exportation. Les révisions décidées par les participants de l'Arrangement de Wassenaar et du Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG) sont propices à la mise en œuvre de cette politique.

En ce qui concerne les mesures coercitives économiques, le DFE a ouvert une procédure de consultation relative à la modification de la loi sur les embargos. Exécutant une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, le Conseil fédéral a édicté une nouvelle ordonnance instituant des mesures à l'encontre de l'Erythrée. En revanche, les mesures de coercition à l'encontre de la Sierra Leone, en vigueur depuis treize ans, ont pu être levées. Les mesures décrétées contre l'Iran ont été une nouvelle fois renforcée. Contrairement à la Suisse, les Etats-Unis, l'UE et d'autres pays ont décidé des sanctions supplémentaires à l'encontre de l'Iran. Le SECO a reçu de nombreuses demandes sur les activités commerciales avec l'Iran.

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

La Suisse est membre des quatre régimes internationaux de contrôle à l'exportation[48], qui conçoivent des mesures relatives à l'exportation de biens et de technologies pouvant servir à la production et à la prolifération d'armes de destruction massive ou d'armes conventionnelles. La Suisse étant l'un des principaux exportateurs mondiaux de biens à double usage soumis à contrôle, elle a tout intérêt à s'investir activement dans le développement de ces régimes.

48 Groupe d'Australie (GA), Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), Arrangement de Wassenaar (WA); chaque organisation compte environ quarante Etats participants.

En sa qualité de participant au Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), la Suisse n'a pas ménagé ses efforts pour faire valoir ses droits et ses intérêts, notamment dans le domaine de la technologie d'enrichissement. A cet égard, les Etats-Unis avaient proposé une modification des directives qui aurait désavantagé la Suisse. L'adoption formelle du nouveau texte est toutefois encore en suspens.

Les importants progrès technologiques nécessitent une révision des listes de contrôles du NSG, qui a commencé leur actualisation à la fin de 2010; celle-ci s'étendra sur plusieurs années. La Suisse s'est engagée pour que certaines propositions récentes visant à modifier les listes de biens, comme la séparation des isotopes stables, soient traitées dans le cadre de cette révision. Le NSG revêt un rôle important pour l'industrie suisse, notamment en raison de ses dispositions relatives aux machines-outils et à la technologie du vide.

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a assuré la présidence de l'assemblée plénière de l'Arrangement de Wassenaar. Sous sa direction, un groupe de travail a examiné les demandes d'adhésion de la Serbie et de l'Islande. Avant leur admission définitive, le groupe doit encore évaluer la mise en œuvre de leurs législations nationales respectives. En décembre, l'assemblée plénière a approuvé le calendrier prévu pour les travaux d'évaluation du fonctionnement du régime. Parallèlement à la présidence de l'assemblée plénière, la Suisse a organisé, comme en 2009, la rencontre entre les autorités des Etats participants compétentes en matière d'autorisation (*Licencing and Enforcement Officers Meeting*, LEOM).

Le Groupe d'Australie a pour objectif d'empêcher la prolifération d'armes chimiques et biologiques. En sa qualité de participant, la Suisse a organisé, au mois de novembre, une réunion intermédiaire à Genève afin de discuter de la mise en œuvre et du développement des contrôles.

Suite à l'utilisation abusive d'un avion militaire d'entraînement livré au Tchad par la Suisse, le Conseil fédéral a décidé en 2008 d'élaborer une proposition de révision de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (RS *946.202*), visant à inscrire dans la loi un nouveau motif général de refus. La non-entrée en matière décidée par les Chambres fédérales montre que la majorité du Parlement estime suffisantes les bases légales en vigueur.

Ces dernières années, on a observé une augmentation continue des tentatives d'acquisition de biens non contrôlés qui, en raison de leurs caractéristiques techniques, peuvent également être détournés à des fins de prolifération. Un arrêt du Tribunal fédéral publié en janvier a montré que la législation en vigueur (obligation de déclarer ou clause «attrape-tout» conformément à l'art. 4 de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens, OCB, RS *946.202.1*) ne permet pas d'appliquer des sanctions suffisantes à ces cas. Pour y remédier, une modification de l'OCB est à l'examen.

9.1.2 Contrôle des biens soumis à autorisation ou à déclaration

Les biens à double usage et les biens militaires spécifiques soumis à autorisation relèvent de l'OCB et de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le contrôle des produits chimiques (OCPCh, RS *946.202.21*). Les mises à jour décidées dans le cadre

des régimes de contrôle à l'exportation sont régulièrement reprises dans les annexes de l'OCB, la dernière datant du 1er janvier.

Les chiffres-clés relatifs aux exportations relevant de la LCB sont rassemblés dans le tableau au ch. 9.1.3. La valeur totale des marchandises exportées avec une autorisation est toutefois nettement supérieure à la valeur de 721,3 millions CHF figurant dans le tableau, car cette somme ne tient pas compte des marchandises exportées en vertu d'une licence générale d'exportation.

Durant l'année sous revue, le SECO a rejeté quatre demandes d'exportation, dont deux déclarations «attrape-tout» selon l'art. 4 OCB. Cette diminution du nombre de refus par rapport à l'année précédente peut s'expliquer par le succès des mesures de non-prolifération, qui font échec aux tentatives d'acquisition suffisamment tôt. Ces mesures reposent sur une étroite collaboration entre le SECO et les autres autorités fédérales, en particulier avec l'Administration fédérale des douanes et le Service de renseignement, ainsi que sur la coopération internationale. En outre, les milieux économiques concernés étant devenus plus attentifs à ces questions, ils ont davantage tendance à renoncer dès le début à des activités potentiellement sensibles et risquées en terme de prolifération. En ce qui concerne les échanges avec l'Iran, l'augmentation des problèmes liés aux modalités financières a incité l'industrie à se montrer réservée.

Les sanctions décrétées par la Suisse à l'encontre de l'Iran sur la base de la résolution 1929 du Conseil de sécurité de l'ONU et l'opinion divergente qu'elle défend sur les sanctions supplémentaires décidées par les Etats-Unis (cf. ch. 9.2.1), l'UE et d'autres pays ont accentué la vigilance des milieux économiques, mais les ont aussi insécurisés. Le SECO a reçu de nombreuses demandes relatives aux activités commerciales encore légalement autorisées entre la Suisse et l'Iran. Pour la seule période de juin à septembre, le SECO a examiné plus de 270 demandes concernant l'exportation des biens non contrôlés vers l'Iran pour une valeur totale de 123 millions CHF et a statué que ces biens ne pouvaient pas servir à des fins de prolifération.

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

Du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2010, 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 CHF)**
– Domaine nucléaire (NSG):		
– Produits nucléaires proprement dits	158	28
– Biens à double usage	400	211,5
– Biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques (GA)	180	33,1
– Biens à double usage du domaine balistique	56	40,7

Permis individuels[1]	Nombre	Valeur (en millions CHF)
(MTCR)		
– Domaine des armes conventionnelles (WA):		
– Biens à double usage	569	355,7
– Biens militaires spécifiques (hors matériel de guerre)	167	45,8
– Armes (au sens de l'annexe 5 OCB)[2]	68	1,5
– Explosifs (au sens de l'annexe 5 OCB)[3]	21	4,5
– Biens autorisés selon OCPCh	13	0,5
Total	**1 632**	**721,3**

Demandes refusées	Nombre	Valeur (en CHF)
– Dans le cadre du NSG	–	–
– Dans le cadre du GA	1	130 152
– Dans le cadre du MTCR	1	5 000 000
– Dans le cadre du WA	–	–
– Dans le cadre de la clause «attrape-tout»	2	451 230
Total	**4**	**5 581 382**

Déclarations selon l'art. 4 OCB («attrape-tout»)	24	–
Nombre de licences générales d'exportation[4]		
– Licence générale ordinaire d'exportation (LGO selon OCB)	145	
– Licence générale extraordinaire d'exportation (LGE selon OCB)	25	
– Licence générale d'exportation (selon OCPCh)	10	
Total	**180**	
Certificats d'importation	530	

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

La loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb, RS *946.231*) est en vigueur depuis le 1er janvier 2003. Elle a donné satisfaction et offre une base solide pour la mise en œuvre des sanctions internationales en Suisse. Cependant, lors de son application pratique, le besoin d'adapter certaines dispositions s'est fait sentir. Un projet de modification de la LEmb a donc été mis en consultation le 18 juin. Au nombre des propositions, il convient de citer l'adaptation de la disposition sur l'assistance administrative, l'extension du champ d'application des mesures de coercition et plusieurs modifications des dispositions pénales.

9.2.1 Mesures d'embargo de l'ONU

Conformément aux décisions du comité des sanctions de l'ONU en charge du dossier, 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*) a été mise à jour plusieurs fois (RO *2010* 555, 891, 1235, 1607, 2183, 3331, 3515, 3627, 4057, 4935, 5249, RO *2011* 49) durant l'année sous revue. Cette annexe comprend les noms 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'équipement militaires). A fin décembre, quelque 17 millions CHF d'avoirs étaient gelés au titre de cette ordonnance en Suisse.

En réaction aux critiques formulées à l'encontre de la procédure de radiation de la liste, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé, par la résolution 1904 (2009), de créer un poste de médiateur. Le Secrétaire général de l'ONU a nommé à cette fonction, le 3 juin, la juge canadienne Kimberly Prost. Le 4 mars, le Conseil national a accepté une motion du Conseil des Etats (anc. motion Dick Marty) imposant au Conseil fédéral de lever, à partir de 2011, les sanctions ayant été prononcées à l'encontre de personnes physiques sur la base de résolutions décrétées au nom de la lutte contre le terrorisme, si certaines conditions juridiques ne sont pas remplies.

La durée de validité 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*) a été prolongée jusqu'au 30 juin 2013 (RO *2010* 2805). La procédure de recours, qui a été engagée dans un dossier devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), est toujours pendante.

L'ordonnance du 19 janvier 2005 instituant des mesures à l'encontre du Libéria a été modifiée par le Conseil fédéral le 17 février (RO *2010* 683). L'embargo sur les biens d'équipement militaires a été adapté aux prescriptions de la résolution 1903 (2009) du Conseil de sécurité de l'ONU et les sanctions financières et restrictions de voyage visant une personne physique ont été levées.

Le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté, le 29 septembre, la résolution 1940 levant les sanctions à l'encontre de la Sierra Leone, treize ans après leur adoption. Le gouvernement contrôle désormais à nouveau l'entier du territoire national et les forces combattantes non gouvernementales ont été désarmées. La situation économique et sociale s'est également améliorée. Aussi le Conseil fédéral a-t-il abrogé, le

3 novembre (RO *2010* 5029), l'ordonnance du 8 décembre 1997 instituant des mesures à l'encontre de la Sierra Leone (RS *946.209*).

Conformément aux instructions du comité des sanctions compétent du Conseil de sécurité de l'ONU, le DFE a adapté (RO *2010* 4505), le 28 septembre, l'annexe de l'ordonnance du 22 juin 2005 instituant des mesures à l'encontre de la République démocratique du Congo (RS *946.231.12*). Cette annexe énumère les personnes, entreprises et entités dont les ressources économiques sont gelées et qui sont frappées d'une interdiction d'entrée en Suisse et de transit par la Suisse.

Dans sa résolution 1929 du 9 juin, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé des sanctions supplémentaires à l'encontre de l'Iran, celui-ci n'ayant pas satisfait aux exigences du Conseil de sécurité concernant le programme nucléaire et de missiles balistiques iranien. Le Conseil fédéral a mis en œuvre les décisions contraignantes du Conseil de sécurité en apportant deux modifications à l'ordonnance du 14 février 2007 instituant des mesures à l'encontre de la République islamique d'Iran (RS *946.231.143.6*; RO *2010* 2879 3569). Au second semestre, les Etats-Unis, l'UE et d'autres pays ont adopté des sanctions unilatérales supplémentaires à l'encontre de l'Iran qui ont eu entre autres pour effet de rendre très ardues les opérations de paiement depuis l'Iran ou à destination de l'Iran, y compris pour des transactions ne posant pas de problème (cf. ch. 9.1.2).

L'ordonnance du 13 mai 2009 instituant des mesures à l'encontre de la Somalie (RS *946.231.169.4*) met en œuvre les mesures adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans sa résolution 1844. Cette dernière prévoit un embargo général sur les biens d'équipement militaires ainsi que des sanctions financières et des restrictions de déplacement. En exécution d'une décision du comité des sanctions de l'ONU, le DFE a intégré, le 7 mai, le nom de huit personnes et d'une entité dans l'annexe de l'ordonnance (RO *2010* 2059).

Le Conseil de sécurité de l'ONU a décrété, par la résolution 1907 (2009), un embargo général sur les biens d'équipement militaires ainsi que des sanctions financières et des restrictions de voyage à l'encontre de l'Erythrée. En soutenant les groupes rebelles armés de Somalie, ce pays menace les efforts de paix et la stabilité de la région. De plus, il refuse de respecter la résolution 1862 (2009) concernant la délimitation des frontières avec Djibouti. Afin de mettre en œuvre cette résolution du Conseil de sécurité, le Conseil fédéral a édicté, le 3 février, l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de l'Erythrée (RS *946.231.132.9,* RO *2010* 559*)*.

Les autres ordonnances fondées sur des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU ont été reconduites telles quelles.

9.2.2 Mesures d'embargo de l'UE

Le Conseil fédéral a décidé, le 24 février, de durcir les sanctions à l'encontre de la Guinée (RO *2010* 767, RS *946.231.138.1*). Des sanctions financières ont aussi été décrétées à l'encontre des personnes déjà frappées d'une interdiction d'entrée en Suisse. Par ailleurs, la livraison de biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne a été interdite et l'embargo sur les biens d'équipement militaires a été étendu. L'ordonnance qui avait été édictée le 16 décembre 2009 suite à une décision de l'UE a fait l'objet d'une révision totale. Les mesures de coercition ont pour objectif d'inciter le gouvernement guinéen à instaurer aussi rapidement que

possible un Etat de droit démocratique et à respecter les droits de l'homme. La modification du 15 avril (RO *2010* 1611) de l'annexe 2 de l'ordonnance a levé les sanctions à l'encontre de quatre personnes physiques.

Les mesures de coercition à l'encontre du Zimbabwe que le Conseil fédéral avait édictées par l'ordonnance du 19 mars 2002 (RS *946.209.2*) en raison des manipulations constatées lors des élections et des violations des droits de l'homme dans ce pays ont été reconduites. Elles portent sur l'interdiction d'exporter des biens d'équipement militaires et des biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression ainsi que sur des sanctions financières et des restrictions de voyage visant certaines entreprises et personnes entretenant d'étroites relations avec le régime mis en place par Robert Mugabe. En conformité avec les décisions de l'UE, le DFE a radié cinq personnes et neuf entreprises de la liste figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance (RO *2010* 739, 905). 198 personnes et 31 entreprises restent donc encore soumises aux sanctions.

Les annexes 2 et 3 de l'ordonnance du 28 juin 2006 instituant des mesures à l'encontre du Myanmar (RS *946.231.157.5*) ont été mises à jour en parallèle avec l'UE (RO 2010 5549). Elles concernent les listes de personnes et d'entreprises frappées par les sanctions.

Les ordonnances sur les sanctions édictées dans le sillage de l'UE à l'encontre de certaines personnes originaires de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie (RS *946.207*) ou à l'encontre du Bélarus (RS *946.231.116.9*) ont été reconduites telles quelles.

9.3 Mesures relatives aux «diamants de la guerre»

Les mesures relatives à la mise en œuvre du système de certification international pour le commerce de diamants bruts (*Kimberley Process Certification Scheme*) ont été poursuivies. Elles visent à éviter que les diamants bruts issus de zones de conflit ne parviennent sur les marchés légaux. Regroupant 73 Etats (y compris les Etats membres de l'UE), le processus de Kimberley contrôle la quasi-totalité de la production mondiale et du commerce de diamants bruts.

Après une interdiction de neuf mois, le Zimbabwe a pour la première fois pu vendre aux enchères en septembre des diamants provenant de la zone de production controversée de Marange. Le processus de Kimberley avait imposé un régime spécial au Zimbabwe après la mise au jour de sévères violations des droits de l'homme par l'armée dans les champs diamantifères de Marange.

Entre le 1er octobre 2009 et le 30 septembre 2010, la Suisse a délivré 516 certificats pour des diamants bruts. Pendant la même période, la valeur des diamants bruts importés ou entreposés en douane s'est élevée à 1,29 milliards USD (10 millions de carats), alors que celle des diamants bruts exportés ou sortis des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 1,53 milliards USD (10 millions de carats). En Suisse, plus de 99 % du commerce de diamants bruts passent par les dépôts francs sous douane. Les chiffres attestent de la reprise des transactions de diamants au sortir de la crise.