



Législation sur le contrôle des biens:

Loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires, des biens militaires spécifiques et des biens stratégiques (Loi sur le contrôle des biens, LCB¹)

Ordonnance sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires, des biens militaires spécifiques et des biens stratégiques (Ordonnance sur le contrôle des biens, OCB²)

Contrôle interne du respect des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation (programme interne de conformité ; PIC)

Remarque liminaire

La présente feuille d'information explique pourquoi les entreprises exportatrices doivent mettre en place un contrôle interne, expose les bases juridiques suisses pertinentes et précise les critères qu'un PIC doit remplir. Elle se veut être une aide pour établir un PIC ou optimiser un tel programme s'il existe déjà. Cette exigence vis-à-vis des entreprises exportatrices s'applique également aux hautes écoles et aux institutions publiques. Désormais, la preuve d'un contrôle interne fiable (programme interne de conformité, PIC) est l'une des conditions requises pour l'octroi d'un permis. Afin de laisser, à l'avenir également, une marge de manœuvre suffisante pour les processus administratifs spécifiques aux entreprises, les modalités de cette preuve ne sont pas décrites en détail (art. 5, al. 2, OCB).

Définition

La notion de « compliance », tirée du système juridique anglo-saxon, peut se traduire par « conformité », « respect », « observation » ou encore « respect de certaines exigences ». Elle sous-entend tout simplement que les entreprises suisses agissent en conformité avec le droit, ce qui est logique en soi pour les acteurs visés par la loi.

Cette notion de conformité peut aussi être comprise comme l'application de mesures organisationnelles appropriées pour éviter en amont au personnel des entreprises d'enfreindre la loi.

La notion de conformité recouvre toutes les exigences et interdictions applicables au commerce international des biens. Contrairement à ce que l'on croit souvent, elle n'est en aucun cas limitée à l'examen des listes des sanctions. Pour tous les biens de l'entreprise, il s'agit de vérifier s'ils figurent sur les listes de contrôle des biens des annexes de l'OCB. La notion de biens recouvre les marchandises, les logiciels et les technologies sous leur forme matérielle ou immatérielle.

¹ RS 946.202

² RS 946.202.1

I. Pourquoi votre entreprise a-t-elle besoin d'un contrôle interne du respect des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation ?

Lutter ensemble contre la prolifération des armes de destruction massive

La Suisse est un pays exportateur qui œuvre à l'ouverture des marchés et au libre-échange. Cependant, pour des raisons de politique de sécurité, il est important de contrôler l'exportation, l'importation, le transit et le courtage de certaines catégories de biens (législation sur le contrôle des biens). Par ailleurs, en cas de fortes tensions dans le monde, des raisons de politique de sécurité internationale peuvent commander d'interdire l'exportation, l'importation, le transit, le courtage, la livraison et le financement de biens en provenance ou à destination de certains pays (législation sur les embargos).

Éviter la dissémination des armes de destruction massive (prolifération) est l'un des grands défis de notre temps. Pour lutter efficacement contre la prolifération, tous les pays industrialisés se sont engagés à ne pas disséminer les armes de destruction massive et à contrôler l'exportation de certains biens dans des pays sensibles. Les armes classiques sont également contrôlées.

Or les contrôles à l'exportation sont efficaces uniquement si tous les acteurs économiques les jugent nécessaires et les soutiennent avec tous les moyens à leur disposition. Une collaboration étroite, nourrie par la confiance, entre l'industrie et les autorités est le préalable à la réalisation de cet objectif commun. Les connaissances que vous avez des caractéristiques techniques de votre palette de marchandises ou de la clientèle potentielle suisse et étrangère jouent un rôle crucial dans le contrôle des exportations. Votre expertise et votre expérience peuvent être très précieuses pour identifier et prévenir en temps opportun les tentatives d'acquisition. Il est nécessaire de procéder systématiquement dans cette démarche : une entreprise doit être organisée de manière à pouvoir identifier à temps les efforts d'acquisition de biens et empêcher leur exportation.

Préserver la réputation de votre entreprise et de la place économique suisse

Le régime suisse de contrôle à l'exportation repose sur la responsabilité propre des entreprises et de leur personnel. C'est vous qui décidez quels contrats vous entendez signer, quels marchandises, logiciels et technologies vous voulez exporter, quelles prestations vous souhaitez fournir à l'étranger et quelles connaissances techniques vous allez transmettre à des tiers.

Les infractions au droit sur le contrôle des exportations ne font pas uniquement l'objet de sanctions pénales. Qu'elles soient avérées ou purement présumées, elles entraînent des scandales très prisés des médias, qui font le lit d'une opinion critique en Suisse et à l'étranger. Le seul fait d'être soupçonné d'exportations illégales peut valoir à l'acteur concerné d'être stigmatisé dans les affaires commerciales internationales. Ces comptes rendus médiatiques ont des conséquences non seulement pour l'entreprise concernée elle-même, mais aussi, dans certaines circonstances, pour l'ensemble de l'économie suisse. En fonction de l'ampleur et des suites de l'affaire, si vous ne respectez pas les prescriptions en matière d'exportation, vous risquez de compromettre l'existence de votre entreprise, qui sera boudée par les fournisseurs, les clients et les banques.

En outre, un régime de contrôle à l'exportation qui fonctionne bien peut contribuer à long terme à assurer des marchés stratégiques cruciaux à l'étranger pour toute l'industrie exportatrice suisse : la livraison d'un bien industriel dans un pays de destination sensible en raison de ses programmes nucléaire et de missiles balistiques peut apporter à première vue des gains à court terme. Mais à long terme, toutes les entreprises exportatrices pourraient tirer un bien meilleur profit si ce pays de destination abandonnait son programme d'armes de destruction massive, car elles pourraient exporter davantage de biens à des fins civiles.

Afin de réaliser ces objectifs et de réduire le risque de réputation, les entreprises doivent disposer de systèmes de conformité adéquats pour assurer les contrôles à l'exportation.

Respecter le droit en vigueur

Celui qui participe au trafic transfrontalier de marchandises, sous quelque forme que ce soit, doit observer, hormis les dispositions régissant le contrôle des exportations, toute une série de prescriptions liées notamment aux procédures douanières, au droit fiscal, aux exigences statistiques, au droit régissant les préférences tarifaires, au droit des contrats, et au transport. La notion de « droit sur le contrôle des exportations » utilisée dans la présente feuille d'information désigne, au sens étroit, uniquement les prescriptions qui limitent le trafic transfrontalier de marchandises pour des raisons de politique extérieure et de politique de sécurité. Dans un sens plus large, elle recouvre également les restrictions à l'exportation visant par exemple la protection de l'environnement, de la santé, du consommateur ou du patrimoine culturel. Le présent document se réfère uniquement au droit sur le contrôle des exportations au sens étroit (législation sur le contrôle des biens).

Afin, d'une part, de garantir un contrôle adéquat des opérations d'exportation, d'importation et de transit et, d'autre part, de ne pas limiter le commerce plus qu'absolument nécessaire, la législation sur le contrôle des biens prévoit principalement des obligations en matière d'autorisation et de déclaration ainsi que des mesures de surveillance. Les activités a priori incompatibles avec les objectifs du contrôle à l'exportation sont interdites.

Les motifs de refus visés à l'art. 6, al. 1, let. a et b, LCB, peuvent notamment être invoqués s'il y a des raisons de penser que les biens qui doivent être exportés :

- a. sont destinés au développement, à la production, à l'utilisation, à la transmission ou à l'engagement d'armes ABC ;
- b. contribueront à l'armement conventionnel d'un État au point d'aviver les tensions régionales, d'aggraver l'instabilité ou de durcir un conflit armé ;
- c. ne resteront pas chez le destinataire final déclaré.

Les motifs de refus visés à l'art. 6, al. 1, let. b, LCB, peuvent en outre être invoqués si :

- a. un État partenaire a refusé l'exportation d'un bien similaire au même destinataire final ;
- b. l'État d'origine informe la Suisse qu'il exige son consentement pour la réexportation et que celui-ci fait défaut ;
- c. l'État de destination interdit l'importation.

Le droit régissant le contrôle des exportations est complexe, et les listes des biens à contrôler répertoriées dans les annexes de l'OCB le rendent très technique. On exige de l'exportateur qu'il connaisse et respecte les normes en vigueur et qu'il s'informe de l'évolution du droit applicable et des modifications apportées aux listes de contrôle des biens. Une entreprise ne peut espérer que les normes non accompagnées d'instructions opérationnelles soient respectées. Seul un contrôle interne permet de garantir une observation systématique du droit en vigueur.

Éviter les risques en matière de responsabilité

Les entreprises et leurs collaborateurs qui participent au commerce international des biens s'exposent, si le droit en vigueur n'est pas respecté, à des risques nombreux, mais évitables, en matière de responsabilité qui peuvent avoir de graves conséquences personnelles et économiques pour les uns et les autres. Les infractions à la LCB sont des actes poursuivis pénalement et dénoncés auprès du Ministère public de la Confédération par les autorités qui les constatent, par exemple le SECO ou l'Administration fédérale des douanes (art. 18, al. 2, LCB). Les exportateurs et les déclarants encourent l'emprisonnement ou l'amende, voire la réclusion dans les cas graves, et des privilèges tels que les licences générales d'exportation sont retirés aux entreprises prises en défaut. Il s'agira essentiellement de savoir si, au sein de l'entreprise, les responsables des exportations étaient prêts à accepter la violation ou si celle-ci était simplement imputable à un manque crasse de diligence de l'organe chargé des contrôles à l'exportation. Dans une telle situation, fournir la preuve d'un contrôle interne est indispensable. Il est dans votre intérêt de prendre dès le début les mesures organisationnelles qui s'imposent dans votre entreprise pour éviter les risques en matière de responsabilité pénale et civile décrits précédemment. Autrement dit, il importe de mettre en place un contrôle interne et de veiller à son application. Il est également recommandé de prévoir des clauses relatives aux contrôles à l'exportation et aux sanctions dans les contrats.

Procédure de permis

L'octroi de permis individuels et de licences générales d'exportation peut être assorti de conditions objectives et personnelles, dont celle liée à la fiabilité du requérant. Depuis la révision totale de l'OCB, la preuve d'un contrôle interne fiable est l'une des conditions requises pour l'octroi d'un permis. Afin de laisser, à l'avenir également, une marge de manœuvre suffisante pour les processus administratifs spécifiques aux entreprises, les modalités de cette preuve ne sont pas décrites en détail (art. 5, al. 2, OCB). L'exportateur doit veiller, par une organisation structurelle et fonctionnelle, à ce que toutes les interdictions, toutes les obligations en matière de permis et toute autre obligation comme celle de conserver les documents puissent être respectées. Il doit donc mettre en place un système interne de contrôle à l'exportation.

Le préalable au bon fonctionnement du contrôle interne consiste à désigner une personne au sein de la direction ou parmi les cadres intermédiaires qui sera responsable du contrôle à l'exportation et qui sera chargée de l'organisation du choix du personnel qui applique les dispositions sur le contrôle à l'exportation, et de la formation continue et de la surveillance de ce personnel.

Le responsable du contrôle à l'exportation est la personne clé dans l'organisation chargée de ces contrôles au sein de l'entreprise. Il porte personnellement la responsabilité du respect des prescriptions légales. Il prend toutes les précautions nécessaires et met en place un système de contrôle interne visant à respecter les dispositions régissant les affaires économiques internationales au sein de l'entreprise. Les violations commises en la matière ont de graves conséquences économiques et juridiques et entament la crédibilité de l'entreprise.

Utiliser les facilités de procédure

La licence générale d'exportation offre une procédure facilitée très intéressante. Elle permet à l'exportateur de livrer un grand nombre de biens contrôlés à plusieurs destinataires dans différents pays sans devoir requérir des permis individuels. Lorsqu'une licence générale d'exportation est sollicitée, il ne suffit toutefois pas que l'exportateur déclare avoir pris toutes les précautions qui s'imposent pour respecter les prescriptions. Comme le champ couvert par l'autorisation est large, il a un devoir particulier de fiabilité. Il ne faut pas oublier que, en sa qualité d'autorité qui délivre les permis, le SECO est autorisé, dans le cadre d'une procédure écrite et d'une inspection menée sur place, à vérifier si votre entreprise dispose d'un PIC propre à garantir que les contrôles à l'exportation sont effectués dans les règles.

Améliorer l'efficacité opérationnelle et éviter les charges inutiles

Un programme interne de conformité efficace permet d'éviter des charges inutiles. Le fait de mener des négociations avec vos partenaires commerciaux ou de produire les biens concernés sans avoir préalablement examiné les dispositions régissant les contrôles à l'exportation et constaté que leur exportation est a priori interdite ou ne peut apparemment être autorisée vous coûtera du temps et de l'argent dans le cas où vous ne pourriez pas mener à bien le projet.

II. Quelles sont les exigences posées pour un PIC ?

Intérêts propres et impératifs juridiques

Un PIC est intéressant par exemple lorsque vous pouvez utiliser des licences générales d'exportation parce que votre entreprise fournit la preuve qu'elle dispose d'un contrôle interne qui fonctionne bien et que vous pouvez garantir le respect de toutes les prescriptions. Cela dit, on exige et on attend déjà d'office dans différents domaines que vous disposiez d'un PIC qui fonctionne bien et qui présente un contenu minimal précis.

Principes applicables à l'examen de la fiabilité des exportateurs

Les exigences générales que doit remplir un PIC découlent des dispositions de la législation sur le contrôle des biens. Un PIC devrait ainsi garantir le respect des responsabilités dans les aspects suivants :

Choix du personnel :

Le responsable du contrôle à l'exportation doit s'entourer de collaborateurs qualifiés et en nombre suffisant pour effectuer le contrôle interne, et veiller à ce que ceux-ci soient fiables et dotés des qualifications requises.

Formation continue du personnel :

Une formation continue (formations internes, séminaires externes) doit être dispensée régulièrement pour assurer les qualifications du personnel. Sont comprises l'acquisition et l'actualisation des outils de travail.

Organisation :

Le responsable du contrôle à l'exportation doit définir les responsabilités en la matière au sein de l'entreprise (organisation structurelle) et organiser les processus de travail de manière à éviter les infractions à la législation sur le contrôle des biens (organisation fonctionnelle). L'expérience le montre, l'existence d'un organe central de coordination pour le contrôle interne à l'exportation est à la fois judicieuse et nécessaire. Cet organe doit, à l'égard des acteurs participant aux opérations d'exportation, disposer de droits suffisants à l'information et être habilité à donner des instructions.

Surveillance :

Le responsable du contrôle à l'exportation doit vérifier, par des mesures appropriées, si les instructions liées à l'organisation fonctionnelle sont respectées dans les faits, mais aussi contrôler et mettre à jour régulièrement le fonctionnement de votre PIC. Il doit en particulier examiner si les fichiers « matériel » sont contrôlés au regard des listes de contrôle des biens et les fichiers « clients » au regard des sanctions possibles.

Il n'existe pas de programme-type que vous n'auriez qu'à copier et qu'à appliquer tel quel dans votre entreprise. En fonction de la taille de celle-ci et de son secteur d'activité, vous devez procéder à une analyse des risques et d'implication afin de vous faire une idée en détail des exigences que votre PIC doit pouvoir remplir.

Quant au responsable du contrôle à l'exportation, sa tâche relève du plus haut niveau de l'entreprise et engage la responsabilité propre de celle-ci dans le commerce international des biens. Il est dès lors souhaitable que la direction affiche un engagement clair et sans équivoque sur le contrôle à l'exportation en l'intégrant par exemple dans les objectifs de l'entreprise ou dans sa charte. Dans ce même esprit, le responsable du contrôle à l'exportation devrait lui-même faire partie de la direction de l'entreprise. Il peut déléguer au quotidien l'exécution des livraisons nécessitant un permis au service compétent au sein de l'entreprise, mais c'est à lui d'organiser le contrôle interne des exportations et d'instruire les collaborateurs responsables pour accomplir ainsi pleinement sa mission.

III. Caractéristiques du PIC

Les recommandations ci-après en vue de l'établissement d'un PIC efficace reposent sur les normes internationales des régimes de contrôle à l'exportation, dont l'Arrangement de Wassenaar.

Il n'existe pas de programme-type précisant en détail les exigences que votre PIC doit pouvoir remplir. Votre programme dépendra essentiellement de la taille, de la structure, du volume des affaires et surtout des activités de votre entreprise. Le PIC doit porter uniquement sur les secteurs commerciaux à risques, c'est-à-dire les domaines visés par les prescriptions en matière de contrôle à l'exportation. Comme le contexte est susceptible d'évoluer, il appartient à l'entreprise de surveiller la situation en termes de risques et d'adapter le PIC en conséquence.

1. Personnel et moyens techniques pour l'exécution des exportations

1.1. Personnel

L'entreprise doit choisir avec un soin tout particulier ses collaborateurs chargés du contrôle à l'exportation. Elle doit veiller à ce qu'il y ait dans tous les départements qui opèrent à l'international suffisamment de collaborateurs qui possèdent les connaissances spécialisées nécessaires (juridiques et techniques) et qui soient fiables sur le plan personnel. Plusieurs facteurs jouent un rôle dans la dotation en personnel du contrôle interne des exportations. Les facteurs majeurs sont la taille de l'entreprise, la gamme de ses produits, ses partenaires commerciaux, ses effectifs et la part de production exportée. Une personne au minimum doit être affectée au contrôle à l'exportation. En fonction de la moyenne des demandes, elle peut ne s'occuper que ponctuellement d'autres tâches relevant du droit économique extérieur. Il est également nécessaire de prévoir une autre personne qualifiée capable d'assurer le contrôle à l'exportation et de remplacer le titulaire lorsque celui-ci est absent (vacances, maladie).

1.2. Moyens techniques

Rien n'est exigé concernant les moyens techniques qui serviraient à respecter les obligations légales en matière de contrôle à l'exportation.

L'absence totale d'équipement informatique dans une entreprise est aujourd'hui en contradiction avec la réalité quotidienne. Elle n'est plus rationnelle au vu de la complexité croissante du droit économique extérieur et de la récente introduction de procédures de communication électroniques (ELIC, e-dec). Il est conseillé de mettre en place un système électronique pour le traitement des exportations. Vous trouverez des informations sur les logiciels proposés sur le marché auprès des associations professionnelles et des chambres de commerce, par exemple.

1.3. Outils et manuels

Le personnel chargé des contrôles à l'exportation doit pouvoir consulter à tout moment les textes juridiques, listes de biens et de personnes incluses.

Les actes législatifs et les communications sont publiés notamment sur le site internet du SECO.

Vous trouverez également sur le site du SECO des prescriptions et leurs modifications, des aide-mémoire relatifs à différents thèmes relevant du droit économique extérieur, des formulaires, des listes de contrôle ainsi que des liens.

Il serait en outre judicieux d'élaborer des manuels décrivant les procédures opérationnelles et organisationnelles qui doivent être appliquées par le personnel chargé des contrôles à l'exportation. Celui-ci doit être dûment informé des modifications apportées aux manuels et de l'entrée en vigueur de celles-ci. Il est conseillé de réviser chaque année ces manuels.

Les points suivants doivent à tout le moins figurer dans ces manuels :

- la position claire de la direction de l'entreprise sur le respect des dispositions de droit économique extérieur ;
- l'entier du processus depuis l'entrée de la commande jusqu'à la livraison ou au transfert, en passant par l'évaluation de l'applicabilité des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation et du respect des dispositions pertinentes ;
- les instructions concernant les listes des sanctions, le transfert intangible de technologie (TIT) et l'assistance technique ;
- la surveillance du respect des conditions de l'autorisation ;
- l'interaction avec les acteurs externes et, dans certains cas, avec les autres départements concernés au sein de l'entreprise, comme le service juridique ou les achats et les ventes ;
- la coordination de tous les collaborateurs affectés au contrôle à l'exportation ou concernés de quelque autre manière par cette activité ;

- la coordination et, le cas échéant, l'échange d'informations avec les autorités compétentes (annonce de commandes suspectes, politique de communication volontaire, etc.).

Si ces manuels sont certes destinés au personnel chargé des contrôles à l'exportation, il est toutefois recommandé de les rendre accessibles à tous les collaborateurs de l'entreprise, à tout le moins en version électronique (sur l'intranet de l'entreprise, p. ex.). La position de la direction de l'entreprise quant au respect des dispositions de droit économique extérieur doit être communiquée de manière claire et réitérée aux collaborateurs en vue d'encourager la conformité dans les contrôles à l'exportation.

2. Organisation structurelle et répartition des compétences

La responsabilité générale des contrôles à l'exportation menés au sein de l'entreprise doit être définie par écrit et publiée. Pour les entreprises qui exportent des biens figurant sur une liste, cette responsabilité échoit au responsable du contrôle à l'exportation. Les autres responsabilités doivent également être définies et publiées, par exemple dans l'organigramme. Le document doit toujours être à jour. La description de la hiérarchie de compétences doit préciser la délégation des compétences et la pratique usuelle en cas d'absence du responsable du contrôle à l'exportation.

La question de savoir s'il faut rattacher le traitement des contrôles à l'exportation aux différents services d'expédition, au siège principal ou bien à une unité séparée est fonction de la taille et de la structure de l'entreprise.

Mais une chose est importante : les collaborateurs de l'organe chargé des contrôles à l'exportation devraient être aussi indépendants que possible. Moins les effectifs de l'entreprise sont importants, plus cet objectif est difficile à réaliser. Il s'agit de veiller tout particulièrement à préserver autant que faire se peut des conflits d'intérêts le personnel chargé des contrôles. Si, par exemple, ce personnel travaille également à la vente, le potentiel de conflits d'intérêts risque d'être particulièrement élevé. Il est donc conseillé d'accorder la plus grande indépendance possible au personnel chargé de ces contrôles.

Le personnel chargé des contrôles à l'exportation devrait être habilité à bloquer une transaction. Sinon, il doit être autorisé à s'en remettre directement au responsable du contrôle à l'exportation lorsqu'il a besoin de son aval pour bloquer une transaction.

3. Contrôles et surveillance

Le PIC doit prévoir des mécanismes de contrôle dans le cadre des opérations quotidiennes. On pourrait envisager par exemple une expédition validée sur le principe du double regard ou des contrôles par sondage.

Outre les contrôles liés aux processus, il y a lieu de vérifier régulièrement la conception, l'adéquation et l'efficacité du PIC.

Il est bon, dans l'idéal, de procéder une fois par an à la vérification interne du système du PIC, car les paramètres de contrôle des annexes de l'OCB et des sanctions peuvent changer régulièrement.

Si la vérification du système a lieu à l'interne, elle devrait être confiée :

- à un collaborateur haut placé dans la hiérarchie de compétences en matière de contrôles et de révision interne,
- au responsable de la qualité,
- au responsable financier ou au comptable, ou
- à une autre personne faisant partie des cadres intermédiaires ou supérieurs qui n'est pas directement impliquée dans le travail quotidien du personnel chargé des contrôles à l'exportation.

La vérification peut également être menée par des spécialistes externes qualifiés tels que des avocats, des conseillers d'entreprises ou des experts-comptables.

Comme cette vérification porte sur le déroulement de processus et des tests dans le contrôle interne à l'exportation, il faut intégrer l'ensemble du contrôle interne à l'exportation, y compris les instructions essentielles liées à l'organisation fonctionnelle, les formations et les modalités de conservation et de documentation.

Les critères de la vérification devraient être définis au préalable par écrit, et le résultat consigné sur papier. La vérification devrait comprendre à tout le moins les questions suivantes :

- Les restrictions à l'exportation en vigueur sont-elles respectées ? (Évaluation par sondage)
- Existe-t-il des procédures actualisées propres à garantir le respect de toutes les prescriptions de droit économique extérieur ?
- Des mesures régulières de formation et de sensibilisation sont-elles appliquées ?
- Les notes sont-elles complètes et d'accès facile ?
- Existe-t-il des informations sur le cycle de vie des produits concernés, de la source au lieu de destination ?
- Comment tient-on compte d'un éventuel besoin de modification en cas d'adaptations juridiques ?

Afin de garantir le contrôle d'un nombre représentatif de livraisons, il s'agirait de vérifier une livraison par client ou par lieu de destination ou, pour le moins, une livraison par projet.

Si la vérification du système révèle que des prescriptions n'auraient pas été respectées, les violations présumées ainsi que les mesures correctives recommandées et une évaluation de l'efficacité de celles-ci doivent être consignées, et les notes doivent être conservées. Il n'y a pas d'obligation de dénonciation spontanée. Les collaborateurs doivent disposer d'instructions écrites indiquant les procédures de recours à la hiérarchie et d'urgence à appliquer en cas de violations.

4. Organisation fonctionnelle, procédure opérationnelle et sensibilisation générale

4.1. Manuel de processus

Les procédures opérationnelles et organisationnelles doivent être définies par écrit et traiter les points suivants :

- l'entier du processus depuis l'entrée de la commande jusqu'à son exécution finale (avant l'expédition, effectuer un contrôle final du respect des prescriptions), en passant par l'évaluation de l'applicabilité des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation et du respect des dispositions pertinentes ; l'idéal est de le relier avec les processus en place (ventes, achats, etc.) ;
- la surveillance du respect des conditions de l'autorisation ;
- l'interaction avec les acteurs externes et, dans certains cas, avec les autres départements concernés au sein de l'entreprise, comme le service juridique ou les ventes ;
- la coordination de tous les collaborateurs affectés au contrôle à l'exportation ou concernés de quelque autre manière par cette activité (p. ex. le personnel de vente devrait avoir reçu la consigne, s'il a des doutes, d'informer les collègues du contrôle à l'exportation, et il importe de souligner qu'une commande ne peut être traitée sans l'aval du personnel du contrôle à l'exportation) ;
- la coordination et, le cas échéant, l'échange d'informations avec les autorités compétentes (annonce de commandes suspectes, politique de communication volontaire, etc.).

4.1.1. Procédure opérationnelle et organisationnelle : phase précédant l'autorisation

<p>Embargos</p>	<p>Comment l'entreprise tient-elle compte des embargos ?</p>	<p>Lorsqu'une livraison est prévue dans un pays de destination soumis à embargo, l'entreprise devrait avoir des prescriptions en vue de contrôler les ordonnances applicables. Il s'agirait de vérifier à tout le moins les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le respect des interdictions de mise à disposition ; ▪ les interdictions de livraison basées sur l'ordonnance ; ▪ la comparaison des marchandises à livrer avec la liste des biens soumis à embargo ; ▪ les critères d'autorisation supplémentaires pour certaines prestations, p. ex. l'assistance technique.
<p>Listes des sanctions</p>	<p>Comment l'entreprise tient-elle compte des listes des sanctions ?</p>	<p>Le nom et l'identité des personnes morales et physiques auxquelles sont destinées les livraisons doivent être vérifiés sur la base des informations figurant dans les listes des sanctions. La banque de données SESAM, disponible sur le site du SECO, vous aide dans cette recherche. Vous pouvez rechercher un nom entier ou partiel ainsi que du texte (en anglais) dans des données telles que les adresses, les justifications ou les informations supplémentaires. Enfin, vous pouvez filtrer les données relatives aux sanctions selon le programme de sanctions et/ou le type de destinataires des sanctions.</p>
	<p>Quel taux ou degré de certitude indiquant qu'une concordance est établie est requis dans la recherche d'une identité sur la liste des sanctions pour que cela soit considéré comme un résultat ?</p>	<p>Il convient de définir par écrit des règles de procédure qui précisent comment traiter les concordances probables et les résultats ; p. ex. lorsqu'une concordance est trouvée, elle doit être signalée à l'autorité compétente.</p>
	<p>Quelles procédures sont appliquées lorsqu'une concordance est établie pour un nom ?</p>	

Contrôle des biens répertoriés (art. 3, al. 1, OCB)	Questions relatives aux procédures internes pour s'assurer qu'un bien contrôlé figurant dans les annexes de l'OCB n'a pas été exporté sans permis :	
	La classification des biens reçus ou produits par l'entreprise est-elle effectuée à l'aide d'un système informatique ?	La classification des biens devrait être effectuée au moyen d'un système informatique. Les modifications apportées aux listes de contrôle des biens devraient être introduites immédiatement dans le système. On entend par « classification » l'imputation des biens aux numéros de contrôle à l'exportation figurant dans les annexes de l'OCB.
	Comment les biens soumis au régime du permis sont-ils classés et enregistrés, et qui en a la responsabilité ?	Le personnel chargé des contrôles devrait être responsable de classer et d'enregistrer les biens, si nécessaire en accord avec les experts techniques. Le contrôle des modifications apportées aux listes doit être consigné dans le système.
	Quelles sont les procédures permettant de garantir que la classification des biens est tenue à jour, et comment l'opération est-elle documentée ?	
Comment l'utilisation finale par le destinataire et la fiabilité de celui-ci sont-elles évaluées ?	Le personnel chargé des contrôles devrait être responsable de l'examen de fiabilité du destinataire ; il devrait alors porter une attention particulière à l'utilisation finale et au risque de détournement des biens. Si le personnel chargé des contrôles constate que le destinataire a violé les prescriptions en matière de contrôle à l'exportation, il doit en informer le SECO. Examiner la bonne foi du destinataire est particulièrement important s'il s'agit d'un nouveau client, si l'identité du client n'est pas claire ou si il y a des doutes quant à l'utilisation finale indiquée, p. ex. la commande de quantités inhabituelles ou un itinéraire spécial et inhabituel défini par le destinataire.	

Transfert intangible de technologie (TIT)	Comment l'entreprise assure-t-elle le respect des prescriptions TIT (p. ex. courriel, informatique en nuage (Cloud Computing) et accès internet depuis l'étranger, instructions, formations) ?	L'entreprise devrait donner des instructions claires sur le transfert intangible de technologie (TIT), par courriel ou fax, par l'intranet ou l'internet ; l'informatique en nuage est également préconisée. La fourniture ou la transmission de technologie devrait être autorisée uniquement après avoir vérifié si un permis est nécessaire et, le cas échéant, si le permis autorisant la transmission existe.
--	---	---

Contrôle des biens non répertoriés (art. 3, al. 4, OCB)	Comment l'entreprise évalue-t-elle la nécessité de demander un permis pour un bien non répertorié ?	<p>Il devrait y avoir une procédure d'examen concernant l'utilisation finale des biens et leur destinataire final. Le personnel chargé des contrôles à l'exportation devrait vérifier notamment l'existence éventuelle de mises en garde officielles (SECO, Service de renseignement de la Confédération SRC) et contrôler les profils de risque internes d'utilisateurs finaux et destinataires sensibles, p. ex. en établissant des listes d'avertissement internes et des « listes noires ».</p> <p>Si l'on a connaissance d'une utilisation finale sensible dans le domaine des armes de destruction massive, le SECO doit en être informé, et un permis doit être sollicité avant d'exporter les biens.</p> <p>Le SECO établit des permis uniquement si les biens sont répertoriés dans les annexes de l'OCB et donc soumis au régime du permis en vertu de l'art. 3, al. 1, OCB ou que seul un examen du SECO peut exclure une utilisation abusive, si l'exportateur sait ou a des raisons de penser qu'ils sont destinés au développement, à la production, à l'utilisation, à la transmission ou à l'engagement d'armes ABC.</p> <p>S'il n'existe aucun lien avec des armes de destruction massive et que celui-ci peut être exclu techniquement, p. ex. dans le cas de denrées alimentaires et de médicaments, il n'y a pas d'obligation de déposer une demande.</p> <p>Sont réservées les dispositions concernant les sanctions. En cas de doute, il faut consulter le SECO.</p>
	Existe-t-il une procédure de décision spécifique ? Quand et comment le SECO en est informé ?	

Assistance technique	Comment l'entreprise garantit-elle le respect des prescriptions relatives à l'assistance technique ?	<p>Il devrait y avoir une procédure de contrôle en matière d'assistance technique :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pour les visiteurs et collaborateurs étrangers, ▪ pour les collaborateurs, p. ex. les techniciens, à l'étranger, ▪ pour les conférences, les séminaires réunissant des participants étrangers en Suisse ou organisés à l'étranger.
-----------------------------	--	--

Commerce et courtage (art. 25 OCB)	Comment l'entreprise examine-t-elle les prescriptions relatives au commerce et au courtage ?	Il existe, dans la mesure où une activité commerciale a lieu, une réglementation concernant l'examen des transactions et des opérations de courtage en vue de savoir: <ul style="list-style-type: none"> ▪ si les livraisons proviennent d'un pays tiers et sont destinées à un pays tiers ; ▪ s'il y a des biens répertoriés. Quiconque veut procéder au courtage de biens dont il sait ou a des raisons de penser qu'ils sont destinés au développement, à la production, à l'utilisation, à la transmission ou à l'engagement d'armes ABC doit demander un permis au SECO.
---	--	---

Procédure opérationnelle et organisationnelle : phase d'autorisation	Comment l'entreprise s'assure-t-elle qu'elle dépose des demandes d'exportation exhaustives ?	L'entreprise devrait être en mesure de respecter pleinement la procédure d'autorisation et les prescriptions. Les documents à soumettre doivent être remplis correctement et complètement. Le SECO peut notamment exiger les documents suivants pour les permis individuels : descriptifs d'entreprise, confirmations de commande, contrats de vente ou factures, certificats d'importation de l'État destinataire, déclarations de destination finale du destinataire final (s'applique aussi aux fabricants d'équipement d'origine et aux intégrateurs).
---	--	---

Déclarations de destination finale (end-use certificate, EUC)	Il existe différents modèles de déclaration de destination finale : <ul style="list-style-type: none"> • la déclaration de destination finale pour les biens à double usage, • la déclaration de destination finale pour la technologie de la téléphonie mobile et de la surveillance, • la déclaration de destination finale pour les produits chimiques relevant de la CAC, • la déclaration de destination finale pour les armes de chasse et de sport et leurs munitions, • la déclaration de destination finale pour les biens militaires spécifiques, • la déclaration de destination finale pour les biens non contrôlés, • les modèles spécifiques pour les déclarations de destination finale pour les biens nucléaires (GFN parties I + II) dans le cadre du Plan d'action global commun concernant l'Iran (résolution 2231 du Conseil de sécurité de l'ONU).
--	--

Procédure opérationnelle et organisationnelle : phase suivant l'octroi de l'autorisation	Quelles procédures internes permettent de garantir le respect des conditions du permis ?	Un examen exhaustif des exigences en termes de contrôle devrait être effectué avant la livraison définitive pour s'assurer que les conditions d'autorisation ont été respectées. Les conditions du permis devraient être définies et contrôlées régulièrement dans l'entreprise.
---	--	---

Licences générales d'exportation	Quelles procédures internes permettent de s'assurer que les biens exportés sous le régime de la licence générale d'exportation ne sont destinés qu'à des destinataires fiables ?	Vous devez pouvoir établir à tout moment et de manière crédible que votre destinataire, utilisateur final ou acheteur est fiable. Par conséquent, il s'agit d'examiner la fiabilité des clients, notamment sur le plan du respect de l'utilisation visée des biens et de leur destination finale, et, le cas échéant, de communiquer le résultat de l'examen au SECO. L'usage de licences générales d'exportation n'est pas admis en présence d'indices ou d'informations donnant à penser que les biens seront ou pourront être transmis à un utilisateur final non fiable et/ou réexportés sans l'accord du SECO. En tout état de cause, le SECO recommande d'exiger une déclaration de destination finale.
---	--	---

4.2. Choix du personnel

Le personnel chargé des contrôles à l'exportation devrait être doté de connaissances :

- en droit économique extérieur ;
- concernant la procédure de demande ;
- en matière de production et d'organisation.

Il sera formé en suivant par exemple un programme d'initiation, sera mis au courant de ses tâches et, si nécessaire, participera à un séminaire externe consacré à la législation sur le contrôle des biens.

4.3. Sensibilisation, formation et information

Le responsable du contrôle à l'exportation doit s'informer régulièrement de ses obligations concernant le respect des prescriptions en matière de conformité et d'organisation.

Le personnel affecté au contrôle à l'exportation doit être informé des dernières modifications apportées aux prescriptions et procédures déterminantes. Il devrait avoir l'occasion de suivre, au moins une fois par an, une formation continue interne ou externe spécifique à son domaine.

Les collaborateurs concernés par les exportations seront formés, lors de la prise en main, du système interne de contrôle à l'exportation au moyen, par exemple, de cours en ligne ou de séminaires.

Les collaborateurs affectés au contrôle à l'exportation, ou des prestataires externes, effectuent chaque année un travail de sensibilisation concernant les mises en garde officielles et les profils de risque internes.

En outre, tous les collaborateurs devraient avoir accès aux procédures organisationnelles et opérationnelles citées en lien avec les contrôles à l'exportation. Les collaborateurs doivent savoir à qui s'adresser s'ils ont des questions relatives à la législation sur le contrôle des biens. Il existe une liste d'interlocuteurs, qui est facilement accessible.

5. Sécurité physique et technique

Il convient de prendre des mesures de sécurité visant à préserver les notes et les procédures relatives aux exportations ou aux transferts, par exemple l'installation d'une clôture équipée d'un dispositif anti-escalade autour de l'entreprise, la sécurisation de l'entrée, une surveillance permanente des locaux, également en dehors des heures de travail, et une entrée séparée pour les fournisseurs et pour ceux qui viennent retirer des marchandises.

Il convient de prendre également des mesures pour protéger les logiciels et la technologie, par exemple des systèmes munis de mots de passe, un pare-feu, un contrôle des appareils électroniques et des courriels.

6. Notes et conservation

Les documents nécessaires à l'exportation qui retracent toutes les phases de la demande doivent être gardés conformément aux prescriptions légales. Ils doivent être conservés pendant dix ans après le placement sous régime douanier et être présentés sur demande aux autorités compétentes (art. 18, al. 4, OCB).

Tous les documents attestant la participation à des formations seront également conservés et, par exemple, consignés dans le dossier personnel des collaborateurs.

Les notes doivent pouvoir être consultées par les autorités compétentes, sous forme électronique dans la mesure du possible. Dans certains cas, une visite dans les locaux de l'entreprise s'impose, s'il est nécessaire de consulter les documents sur un intranet sécurisé ; dans d'autres cas, les notes peuvent également être transmises pour un contrôle à distance. Les notes peuvent également être fournies sous forme papier ou numérisée.

À tous les stades d'un projet, les différentes étapes de contrôle doivent être documentées précisément, et ce avec d'autant plus de soin lorsque l'organe chargé des contrôles à l'exportation conclut qu'il n'y a pas lieu de déposer une demande auprès du SECO.

À cet égard, il s'agit également de déterminer qui gère les autorisations obtenues. Les autorisations non utilisées doivent être retournées au SECO.

En prévisions des exportations ou des transferts ultérieurs, les restrictions à l'exportation devraient être documentées en utilisant un ou plusieurs des moyens suivants :

- un fichier électronique ou un dossier de courrier électronique avec des informations sur les importations et les mouvements ultérieurs ;
- en tant que partie d'un système de gestion ;
- un dossier lié à un projet ou à un fournisseur réunissant toutes les informations ;
- un système d'archivage à l'appui du système de dossiers.

IV. Mise en garde

Le savoir de l'industrie joue un rôle clé dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Les contrôles à l'exportation effectués par les États sont inefficaces sans l'investissement de toutes les parties prenantes (fabricants, exportateurs, ingénieurs, etc.). La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive exige une étroite collaboration. Il est impératif de prendre conscience des risques liés aux biens sensibles et des dangers générés par leur utilisation abusive.

Les informations qui suivent visent à aider les entreprises dans l'évaluation des risques qu'elles courent de se voir impliquer involontairement dans des programmes d'armes de destruction massive et dans l'évaluation des cas dans lesquels elles devraient se faire conseiller. Mais qui dit mise en garde ne dit pas forcément obligation de demander une autorisation.

1. Tentatives d'acquisition en lien avec des biens

Quiconque transmet des biens à double usage prend le risque de soutenir la planification ou l'exécution d'un programme d'armes de destruction massive sans en avoir eu l'intention. Repérer les tentatives visant à acquérir de tels biens nécessite une attention particulière.

Exemples :

- Le client est nouveau ou inconnu, et son identité n'est pas claire : les questions sur son identité débouchent sur des réponses des plus évasives, ou bien le client ne peut pas présenter de références convaincantes.

- Le client ne fournit pas de réponses, ou pas de réponses satisfaisantes, aux questions relatives au lieu de destination ou à l'utilisation envisagée des biens.
- Le client ne demande pas les renseignements techniques ou commerciaux habituellement sollicités lors de négociations commerciales ou dans les documents pertinents.
- Le client exige une discrétion inhabituelle et exagérée au sujet du lieu de destination ou de la marchandise à livrer.
- Le client propose des conditions de paiement inhabituellement favorables. Il se montre par exemple disposé à s'acquitter immédiatement d'une grosse somme en liquide.
- Le client demande de mettre la dernière main à un projet qui a été lancé par une autre société.
- La description des biens est vague ou/et dénuée de sens, ou les biens semblent très spécifiques sans que cela ne soit nécessaire.
- La valeur des biens indiquée ne correspond pas à la pratique commerciale normale.
- Le client requiert des mesures de sécurité apparemment excessives au vu de l'utilisation envisagée. Les demandes concernant le conditionnement ne sont pas compréhensibles (p. ex. emballage conçu pour le transport maritime alors que le lieu de destination se trouve en Europe).
- L'équipement en question n'est pas adapté à la fabrique dans laquelle il doit être utilisé. Le client ne connaît apparemment pas les mesures de sécurité qu'impose l'usage pour manipuler les biens commandés.
- Le client souhaite un étiquetage, un marquage ou une inscription qui n'est pas habituel pour la marchandise commandée.
- L'accès aux installations est refusé au vendeur pour des raisons apparemment suspectes.
- Le client divise sans raison un contrat concernant une commande liée pour en faire plusieurs contrats.

2. Tentatives d'acquisition en lien avec du savoir-faire

La collaboration économique peut aussi être utilisée à des fins abusives pour acquérir des connaissances techniques qui serviront ensuite à développer et à fabriquer des armes de destruction massive. Le libre accès aux universités et à d'autres institutions scientifiques et techniques accordé aux scientifiques, étudiants et techniciens de pays suspectés de mener des programmes d'armes de destruction massive leur permet de se constituer un solide bagage en matière de haute technologie.

Il peut y avoir transfert de savoir-faire dans le cadre de conférences nationales ou internationales, de foires commerciales, d'expositions spéciales, d'ateliers, de réunions, de symposiums, de projets communs de recherche-développement et de programmes de formation. Ces manifestations offrent l'occasion de nouer des contacts personnels qui permettent une appropriation de connaissances techniques sur une base informelle, ce qui n'éveille généralement aucun soupçon. Le transfert de savoir-faire s'opère également à travers les programmes d'échange scientifiques et universitaires entre les pays industrialisés et les pays suspectés de développer des programmes d'armes de destruction massive. Les initiatives privées offrent elles aussi souvent l'occasion de nouer des contacts et d'échanger des informations. Une autre manière d'obtenir des connaissances techniques consiste à aborder directement des experts et/ou du personnel technique, par exemple lors du montage ou de l'entretien des installations de production.

Exemples :

- L'identité de la personne qui s'informe n'est pas claire (l'en-tête du document est incomplet ou a été bricolé, p. ex.).
- Les explications données à la suite de questions concernant des points commerciaux ou techniques essentiels d'une opération donnent à penser que le requérant ne possède pas les connaissances que requiert normalement le projet concerné.
- Le requérant ne justifie pas, ou pas de manière satisfaisante, ses besoins de savoir-faire ou de formation.
- Le projet est fractionné en plusieurs volets sans raison et sans explication plausible.
- Le requérant renonce à un suivi du projet et ne souhaite pas prolonger la collaboration.
- Le requérant ne souhaite pas l'appui d'experts ni la formation de ses collaborateurs, qui sont habituellement nécessaires ou qui sont demandés d'ordinaire pour un certain projet.
- Le requérant sollicite une assistance et des conseils dans un secteur technologique particulier.

- Le requérant indique un domaine de sécurité protégé comme lieu de destination, par exemple un endroit situé à proximité de sites militaires ou un endroit auquel seul un cercle très restreint de personnes a accès.
- Il n'est possible de joindre la personne qui s'informe que par case postale ou téléphone mobile.
- Les explications de la personne qui s'informe relatives au parcours des biens ne sont pas logiques du point de vue géographique et économique.
- La personne qui s'informe ne fournit pas d'explications plausibles sur l'emplacement des biens livrés jusqu'ici.

V. Contrôles du PIC effectués par les autorités

Le SECO peut, dans certains cas typiques, vérifier d'office le fonctionnement des systèmes de contrôle interne à l'exportation.

1. Permis individuels

La direction de l'entreprise doit prendre des dispositions permettant à l'entreprise de respecter les obligations que lui impose le droit en matière de contrôle à l'exportation. Le SECO vérifie le système interne de contrôle à l'exportation s'il a des raisons de penser que le contrôle interne à l'exportation est défaillant. En pareil cas, il procède à un examen de fiabilité. Le requérant est d'abord prié de clarifier les faits et de prendre position. L'évaluation de demandes peut être suspendue jusqu'à ce que les faits soient tirés au clair. Les permis individuels peuvent être assortis d'une obligation de faire rapport, par exemple un rapport d'installation, ou d'une obligation de réimportation, en cas d'exportations temporaires à des fins de démonstration.

2. Licences générales d'exportation

La licence générale d'exportation représente un énorme privilège par rapport au régime du permis individuel et n'est accordée qu'à des entreprises particulièrement fiables, qui portent alors une responsabilité bien plus grande que dans la procédure du permis individuel. C'est la raison pour laquelle, avant de délivrer une licence générale d'exportation, le SECO examine si l'entreprise est en mesure d'assumer cette responsabilité particulière, qui exige de disposer d'un bon système interne de contrôle à l'exportation. Il peut examiner le PIC dans les locaux de l'entreprise et, pendant la durée de validité de la licence générale d'exportation, procéder à des contrôles à intervalles réguliers. Ces contrôles se focalisent sur le système informatique, qui constitue un critère impératif dans la décision d'accorder une licence générale d'exportation. Les licences générales d'exportation peuvent être assorties d'une obligation de faire rapport.

Les licences générales d'exportation sont délivrées uniquement à des entités juridiques inscrites au registre suisse ou liechtensteinois du commerce. Cette exigence ne s'applique pas aux hautes écoles ni aux institutions publiques (art. 10, al. 1, OCB).

La personne physique présentant la demande ou les membres des organes de la personne morale présentant la demande ne doivent pas avoir été condamnés par un jugement entré en force, au cours des deux années précédant le dépôt de la demande, pour infraction à la LCB, à la loi fédérale sur le matériel de guerre, à la loi sur les armes, à la loi sur l'énergie nucléaire ou à la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures (art. 10, al. 2, OCB).