

Le Conseil fédéral a approuvé en août une modification de la loi sur le contrôle des biens, laquelle trouvera son application dans le cas d'une violation de l'obligation de déclarer selon l'ordonnance sur le contrôle des biens.

Les Etats-Unis ont thématiqué la question de l'adhésion de l'Inde aux différents régimes de contrôle des exportations. A l'instar de nombreuses autres nations, la Suisse a salué cette initiative tout en conditionnant une telle adhésion à des engagements politiques clairs de la part de l'Inde, notamment dans le domaine nucléaire.

Pour ce qui concerne les mesures de coercition économiques, la Suisse a fortement durci les sanctions à l'encontre de l'Iran, à l'instar de ses principaux partenaires commerciaux. Par ailleurs, de nouvelles mesures ont été édictées à l'encontre de la Libye et de la Syrie suite à la répression des mouvements de protestation du printemps arabe.

Quant aux travaux de révision de la loi sur les embargos, ils ont été abandonnés suite aux résultats de la consultation.

8.1 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

8.1.1 Développements politiques sur les plans international et national

Lors de sa visite en Inde en novembre 2010, le président américain Barack Obama a annoncé que son pays s'engagerait activement en faveur de l'adhésion de l'Inde aux quatre régimes internationaux de contrôle des exportations. Suite à ces déclarations, les Etats-Unis ont déposé des propositions allant dans ce sens auprès des différentes instances, sans que l'Inde ait toutefois soumis de demandes d'adhésion concrètes. C'est notamment pour ce qui concerne le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG) qu'une éventuelle adhésion de l'Inde soulève de nombreuses questions, l'Inde n'ayant signé ni le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ni aucun des principaux accords internationaux dans le domaine nucléaire. Si la Suisse a salué une adhésion de l'Inde aux régimes de contrôle des exportations, elle a conditionné son approbation à des engagements politiques clairs, pour ce qui concerne le NSG notamment dans les domaines de la non-prolifération des armes nucléaires et de l'interdiction des essais nucléaires. Elle a expliqué que, suite à la suppression de l'interdiction de livraison de biens nucléaires civils en 2008 par l'NSG, une nouvelle concession unilatérale en faveur de l'Inde remettrait en question la pratique du contrôle des exportations de ces biens actuellement en vigueur.

En octobre 2010, le NSG a entamé une révision complète, sur trois ans, des deux listes de contrôle, révision à laquelle la Suisse participe activement. Dans le domaine des biens à double usage notamment, les importants intérêts de l'industrie helvétique d'exportation se trouvent parfois confrontés aux efforts en faveur de la non-

prolifération des armes nucléaires. La Suisse s'engage à la fois pour faire adapter les listes aux normes technologiques actuelles et pour tenir dûment compte de la multiplication de technologies contrôlées issues de pays n'ayant pas adhéré au NSG.

Le fonctionnement général de l'unique régime de contrôle des exportations des armes conventionnelles, l'*Arrangement de Wassenaar* (WA), et de ses organes est évalué tous les quatre ans. Lors de l'évaluation de l'année sous revue, la Suisse a dirigé l'un des quatre groupes de travail, ainsi que la *task force* relative aux directives existantes du WA (bonnes pratiques) et à leur application nationale.

L'expérience des dernières années a montré que plusieurs pays soupçonnés de contribuer à la prolifération tentent toujours plus souvent de se soustraire aux contrôles internationaux des exportations en acquérant des biens qui échappent de peu à ces contrôles. En Suisse, lorsqu'il est possible d'établir un lien avec des armes de destruction massive ou leurs systèmes vecteurs, il est possible de se fonder sur l'art. 4 de l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens (OCB; RS 946.202.1) pour interdire l'exportation de tels biens ou la soumettre à une obligation de déclarer (clause dite attrape-tout). Un arrêt du Tribunal fédéral a toutefois mis en lumière les insuffisances des dispositions légales en vigueur, c'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de soumettre les violations de l'obligation de déclarer aux dispositions plus sévères de l'art. 15 de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB; RS 946.202) afin de renforcer l'ampleur des sanctions pénales. Cette modification est entrée en vigueur le 15 septembre.

8.1.2 Contrôle des biens soumis à autorisation ou à déclaration

Les biens à double usage et les biens militaires spécifiques soumis à autorisation sont régis par l'OCB et 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 des exportations sont régulièrement reprises dans les annexes de l'OCB, la dernière modification datant du 1^{er} janvier 2010.

Les chiffres clés relatifs aux exportations suisses relevant de la LCB sont rassemblés dans le tableau figurant au ch. 8.1.3. La valeur totale des biens exportés sur la base d'une autorisation est toutefois nettement supérieure au montant de 1,5 milliard CHF indiqué dans le tableau, car cette somme ne tient pas compte des marchandises exportées en vertu d'une licence générale d'exportation.

Au cours de la période sous revue, le SECO a rejeté six demandes d'exportation, toutes des déclarations fondées sur la clause «attrape-tout» de l'art. 4 OCB (cf. ch. 8.1.1).

Le renforcement des sanctions frappant l'Iran a contribué à accentuer la vigilance, mais également à désécuriser les milieux économiques, notamment parce que les transactions financières à partir ou à destination de l'Iran sont devenues difficiles, y compris pour les opérations ne posant pas de problème (cf. ch. 8.2.1). Le SECO a reçu de nombreuses demandes relatives aux activités commerciales encore légalement autorisées entre la Suisse et l'Iran. Il a ainsi examiné, pour la seule période allant de février à septembre, 1 532 demandes (d'une valeur totale d'environ 1,1 milliard de CHF) concernant l'exportation de biens non contrôlés vers l'Iran et a statué que ces biens ne pouvaient pas servir à des fins de prolifération.

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

Du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre de l'année sous revue, les demandes d'exportation et les exportations soumises à l'obligation de déclarer, autorisées ou refusées au titre de l'OCB et de l'OCPCh, ont été les suivantes:

Permis individuels ¹	Nombre	Valeur (en millions de CHF)
– Domaine nucléaire (NSG):		
– produits nucléaires proprement dits	171	12,1
– biens à double usage	524	232,5
– Biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques (GA)	215	58,2
– Biens à double usage du domaine balistique (MTCR)	61	19,5
– Domaine des armes conventionnelles (WA):		
– biens à double usage	711	287,1
– biens militaires spécifiques (hors matériel de guerre)	183	909,9
– Armes (au sens de l'annexe 5 OCB) ²	126	1,8
– Explosifs (au sens de l'annexe 5 OCB) ³	27	4,8
– Biens autorisés selon l'OCPCh	16	0,07
Total	2 034	1 526

Demandes refusées	Nombre	Valeur (en CHF)
– Dans le cadre du NSG	-	-
– Dans le cadre du GA	-	-
– Dans le cadre du MTCR	-	-
– Dans le cadre du WA	-	-
– Dans le cadre de la clause «attrape-tout»	6	931 773
Total	6	931 773

Déclarations selon l'art. 4 OCB («attrape-tout»)	Nombre	Valeur (en millions de CHF)
	1 273	980,6
Nombre de licences générales d'exportation⁴		
– Licences générales ordinaires d'exportation (LGO selon l'OCB)	125	
– Licences générales extraordinaires d'exportation (LGE selon l'OCB)	22	
– Licences générales d'exportation (selon l'OCPCh)	10	
Total	157	
Certificats d'importation	527	
<p>¹ Certains permis peuvent figurer deux fois parce qu'ils relèvent de deux régimes différents de contrôle des exportations.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>⁴ Il s'agit de toutes les licences générales d'exportation valables. Leur durée de validité est de deux ans.</p>		

8.2 Mesures d'embargo

Un projet de modification de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb; RS 946.231) a été mis en consultation au cours du 2^e semestre 2010. Les modifications proposées, notamment l'adaptation de la disposition sur l'assistance administrative, l'extension du champ d'application des mesures de coercition et les modifications des dispositions pénales, ont été largement refusées par les participants à la consultation. Le Conseil fédéral a donc décidé de mettre un terme aux travaux visant à modifier la LEmb.

8.2.1 Mesures d'embargo de l'ONU

Le 19 janvier, le Conseil fédéral a décidé de renforcer les sanctions à l'encontre de l'Iran en les plaçant au niveau de celles de ses principaux partenaires économiques. Plusieurs pays, dont les Etats-Unis, l'Union européenne, mais aussi l'Australie, le Japon, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la République de Corée avaient en effet édicté à l'encontre de l'Iran des mesures allant au-delà des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. L'entrée en vigueur des mesures de l'UE, fin octobre 2010, a entraîné une divergence de traitement juridique avec la Suisse qui aurait pu faire de cette dernière un pays de contournement pour le commerce des

biens et des services. L'ordonnance en vigueur jusque-là a donc fait l'objet d'une révision complète (RS 946.231.143.6; RO 2011 383 5485, 2012 13). Cette dernière a permis d'éviter une telle situation puisque les nouvelles mesures comprennent une extension de l'interdiction de livrer des biens à double usage, une interdiction exhaustive de la livraison de biens d'équipement militaires et de biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression ainsi que différentes limitations d'exportation et interdictions de financement concernant l'industrie gazière et pétrolière iranienne. S'agissant des services financiers, les mesures comprennent différentes interdictions de conclure des contrats d'assurance et de réassurance, des obligations de diligence concernant certaines relations bancaires avec l'Iran de même que des déclarations et autorisations obligatoires pour les transferts financiers dépassant un montant donné. La retenue observée par le système bancaire international en matière de transferts de fonds à partir ou à destination de l'Iran a rendu les opérations financières très ardues, même pour les transactions ne posant pas de problème.

Le 30 mars, le Conseil fédéral a édicté une nouvelle ordonnance portant sur les mesures à l'encontre de la Libye (RS 946.231.149.82; RO 2011 1305). La Suisse a ainsi appliqué les résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que les sanctions de l'UE, qui vont plus loin que celles de l'ONU. Les mesures comprennent un embargo sur les biens d'équipement militaires et les biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression, des sanctions financières et des restrictions de déplacement visant différentes personnes morales et physiques de l'entourage de Mouammar Kadhafi, ainsi qu'une fermeture de l'espace aérien helvétique aux avions libyens. Au vu des bouleversements en Libye et de l'arrivée au pouvoir du Conseil national de transition, les sanctions à l'égard de Tripoli ont été assouplies au cours du 2^e semestre. Le 16 septembre, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé, dans sa résolution 2009, d'alléger voire de lever les sanctions financières à l'égard des entreprises publiques libyennes et de supprimer les restrictions touchant le trafic aérien. L'ordonnance a été adaptée à plusieurs reprises conformément aux décisions de l'ONU et de l'UE (RO 2011 1909 3163 4119 4473 4857, 2012 91). Les sanctions financières décidées ont entraîné le gel de valeurs patrimoniales totalisant 650 millions de CHF, dont 385 millions de CHF ont été ensuite débloqués le 23 septembre sur la base de la résolution 2009. Les fonds concernés appartenaient en très grande partie aux entreprises publiques libyennes.

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 des personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban (RS 946.203) a été mise à jour à plusieurs reprises au cours de l'année sous revue (RO 2011 321 565 845 1303 2933 4395). Le 17 juin, le Conseil de sécurité a décidé, par les résolutions 1988 et 1989, de subdiviser le régime de sanctions en vigueur afin de différencier les sanctions visant «Al-Qaïda» et celles concernant les Taliban.

A la fin de l'année sous revue, quelque 16 millions de CHF de valeurs patrimoniales étaient encore gelées sur la base de cette ordonnance. Une personne physique concernée par ces mesures a déposé un recours contre la Suisse auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Les audiences à la Grande Chambre de la CEDH ont eu lieu en mars, la décision de la Cour est pendante.

Une nouvelle procédure de confiscation a été ouverte au cours de l'année sous revue sur la base 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). Un recours contre cette procédure a été déposé devant le Tribunal administratif fédéral. Une autre procédure de recours, engagée dans un dossier devant la CEDH, est toujours en suspens.

Les autres ordonnances de sanctions fondées sur des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU ont été maintenues telles quelles et mises à jour si nécessaire.

8.2.2 Mesures d'embargo de l'UE

En Syrie, la répression brutale des mouvements de protestation de la population par les forces de sécurité, répression qui a engendré des violations majeures des droits de l'homme, a poussé le Conseil fédéral à édicter, le 18 mai, l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie (RS 946.231.172.7; RO 2011 2193). La Suisse s'est ainsi ralliée aux sanctions décidées le 9 mai par l'UE. Elle a ensuite élargi ces mesures à plusieurs reprises, en parallèle à l'UE (RO 2011 2285 3807 4353 4483 4515 4517 6269). Celles-ci comprennent un embargo sur les biens d'équipement militaires et les biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression, différentes interdictions concernant le secteur pétrolier syrien, des sanctions financières et des restrictions de voyage à l'encontre du président Assad et de certaines personnes et entreprises proches de lui, ainsi qu'une interdiction de fournir des pièces et des billets de banque à la Banque centrale syrienne. L'ordonnance précitée a également entraîné, en Suisse, le gel de valeurs patrimoniales syriennes atteignant quelque 45 millions de CHF.

Dans le sillage de l'UE, le Conseil fédéral avait décrété des sanctions contre le Bélarus en 2006 (RS 946.231.116.9). A la suite des manipulations constatées lors des élections présidentielles fin 2010 et des violences à l'encontre de l'opposition, de la société civile et des représentants des médias, l'UE a substantiellement renforcé ses sanctions au cours de l'année sous revue. Elle a notamment élargi le cercle des personnes soumises à des sanctions financières et à des restrictions de voyage. Ces mesures ont été reprises par la Suisse (RO 2011 783 1673 3983). Les sanctions précitées à l'encontre du Bélarus mais aussi de la Syrie ont fait l'objet de plusieurs procédures de recours devant le Tribunal administratif fédéral au cours de l'année sous revue.

Edictées à la suite des résolutions de l'UE, les ordonnances sur les sanctions visant certaines personnes originaires de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie, du Myanmar, du Zimbabwe et de la Guinée ont été maintenues.

8.3 Mesures relatives aux «diamants de la guerre»

Afin d'éviter que les diamants bruts issus de zones de conflit ne parviennent sur les marchés légaux, la Suisse participe depuis 2003 au système de certification international pour le commerce de diamants bruts (processus de *Kimberley*). Les mesures correspondantes ont été reconduites au cours de la période sous revue.

Depuis deux ans, une controverse concernant le Zimbabwe pèse sur les négociations du processus de *Kimberley*: il s'agit de déterminer si des diamants ne provenant pas d'une zone de conflit, mais qui sont quand même associés à de sévères violations des droits de l'homme, tombent également sous le coup du processus de *Kimberley*. Un

régime spécial avait été imposé au Zimbabwe après la mise au jour de violations majeures des droits de l'homme par l'armée dans les champs diamantifères de Marange. Afin de protester contre l'absence d'avancées dans la résolution de cette question, les organisations non gouvernementales ont décidé de boycotter l'assemblée plénière du processus de *Kimberley* qui s'est tenue en novembre à Kinshasa.

La Suisse contribue annuellement à hauteur de 15 000 CHF à différents projets mis en œuvre dans des pays producteurs d'Afrique afin de prévenir et de combattre la contrebande, de prévenir la violence liée aux diamants et d'augmenter les bénéfices directs que les prospecteurs de diamants locaux peuvent retirer de leur activité.

Entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 septembre de l'année sous revue, la Suisse a délivré 705 certificats pour des diamants bruts. Pendant la même période, la valeur des diamants bruts importée ou entreposée en douane s'est élevée à 2,2 milliards d'USD (10,5 millions de carats), alors que celle exportée ou sortie des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 2,6 milliards d'USD (10,4 millions de carats). A noter que le commerce de diamants bruts s'effectue quasiment exclusivement par le dépôt franc sous douane de l'aéroport de Genève.