

Depuis plusieurs années, la communauté internationale travaille à la conclusion d'un traité international sur le commerce des armes dans le cadre de l'ONU. La Suisse continue à s'engager pour la réalisation prochaine d'un traité international sur le commerce des armes complet et efficace.

Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires se livre jusqu'au milieu de 2013 à une révision complète des listes de contrôle concernant les biens nucléaires et ceux à double usage utilisables dans le domaine nucléaire. Il a déjà adopté toute une série de nouveaux textes. La Suisse a déposé une proposition de redéfinition des contrôles concernant les machines-outils.

Au chapitre des mesures d'embargo, les principales concernent le durcissement des sanctions internationales vis-à-vis de l'Iran et de la Syrie. Après douze ans, la majeure partie des mesures restrictives à l'encontre du Myanmar (Birmanie) a été levée.

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

Négociations relatives à un traité international sur le commerce des armes

Depuis plusieurs années, la communauté internationale travaille à la conclusion d'un traité international sur le commerce des armes (*Arms Trade Treaty*, ATT) dans le cadre de l'ONU. Le but est de parvenir à une réglementation contraignante du commerce transfrontalier des armes conventionnelles pour accroître la responsabilité et la transparence en matière de commerce international des armes et pour lutter contre le commerce illégal.

En juillet, une conférence diplomatique s'est tenue à New York, au siège principal de l'ONU, pour discuter de l'ATT. Les Etats parties n'ont cependant pas pu s'accorder sur l'adoption d'un texte, d'où l'échec de la conférence. La raison en est sans doute les intérêts parfois opposés des Etats en matière de commerce international des armes. Ceux qui dépendent des importations d'armement craignent en particulier qu'un ATT ne les bride quand ils doivent se procurer les armes nécessaires à leur défense et au maintien de leur sécurité; d'autres Etats grands exportateurs semblent également n'avoir que peu d'intérêt à soumettre leurs pratiques à une réglementation internationale trop stricte.

Les problèmes qui résultent de l'absence de contrôle du commerce international des armes ne peuvent être résolus efficacement qu'au niveau mondial. C'est pourquoi, depuis le début du processus et à l'occasion de la conférence sur l'ATT, la Suisse milite activement en faveur d'un ATT fort et complet. Elle poursuivra cet engagement et contribuera activement aux efforts en vue d'une réalisation prochaine de l'ATT. Grâce à sa tradition humanitaire, à sa politique de sécurité et de paix, ainsi

qu'à sa législation et à sa pratique d'autorisation des exportations d'armes sévères, la Suisse est un partenaire crédible.

Révision des listes de contrôle par le Groupe des pays fournisseurs nucléaires

Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group, NSG*)¹²³, qui régit le contrôle international des exportations de biens nucléaires et de ceux à double usage utilisables dans le domaine nucléaire, procède de 2010 à 2013 à la révision complète de ses listes de contrôle. Le but est de les adapter à l'état actuel de la technique et d'en garantir ainsi durablement la pertinence. La Suisse est un des quatre plus grands exportateurs du monde de biens à double usage et a donc tout intérêt à participer activement à l'harmonisation internationale de ces contrôles.

Au cours de l'année sous revue, 26 nouveaux contrôles ont été approuvés dans le cadre de cette révision totale, dont l'un pour les capteurs de pression. Ces derniers sont utilisés à de nombreuses fins non problématiques, mais peuvent également servir à l'enrichissement d'uranium dans une centrifugeuse à gaz liée à un programme d'armement nucléaire. Par le passé, des capteurs de pression suisses, qui n'étaient alors pas soumis à contrôle, avaient été livrés à l'Iran par l'intermédiaire d'Etats tiers. La révision citée a permis d'adapter les contrôles aux derniers développements de la technique et de tenir compte en particulier de nouveaux matériaux sensibles.

La Suisse a déposé une proposition pour le contrôle des machines-outils dans le cadre de la révision de ces listes. Le but est d'améliorer la qualité des contrôles et de les concentrer en même temps sur les biens qui ne sont pas disponibles hors du NSG. Du fait qu'elle y apporte un savoir technique solide, la Suisse peut jouer un rôle déterminant dans les discussions. A l'heure actuelle, il n'est cependant pas sûr que la proposition suisse de redéfinition des contrôles soit appuyée par les autres participants au NSG.

8.1.2 Exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens

Le contrôle des biens à double usage et des biens militaires spécifiques relève de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens¹²⁴. La valeur totale des autorisations accordées du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 est de 2999,8 millions de CHF. Comme les biens exportés en vertu d'une licence générale ne sont pas compris dans ce montant, la valeur totale de tous les biens exportés sur autorisation est beaucoup plus élevée. Il n'a pas été enregistré de refus d'exportation de biens soumis à autorisation. Cela tient au fait que, dans les cas critiques et en accord avec le SECO, les exportateurs renoncent en général à déposer une demande officielle. Ci-dessous les chiffres principaux des exportations relevant de la loi sur le contrôle des biens au cours de la période sous revue:

¹²³ Le NSG compte 47 participants: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bélarus, Brésil, Canada, Chine, Corée du sud, Croatie, Etats-Unis, Islande, Japon, Kazakhstan, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Russie, Suisse, Turquie, UE27 et Ukraine.

¹²⁴ RS 946.202

Permis individuels¹	Nombre	Valeur (en millions de CHF)
– Domaine nucléaire (NSG):		
– produits nucléaires proprement dits	61	27,8
– biens à double usage	604	290,8
– Biens à double usage du domaine des armes chimiques et biologiques (GA)	200	34,7
– Biens à double usage du domaine balistique (MTCR)	41	16,8
– Domaine des armes conventionnelles (WA):		
– biens à double usage	849	334
– biens militaires spécifiques (hors matériel de guerre)	190	2 266
– Armes (au sens de l'annexe 5 OCB) ²	125	2,1
– Explosifs (au sens de l'annexe 5 OCB) ³	21	6,1
– Biens autorisés selon l'OCPC	14	0,09
Total	2 152	2 999,8
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»	2	26 322
Total	2	26 322
Déclarations selon l'art. 4 OCB («attrape-tout»)	Nombre	Valeur (en millions de CHF)
	1 009	511,5

Nombre de licences générales d'exportation⁴

– Licences générales ordinaires d'exportation (LGO selon l'OCB)	122
– Licences générales extraordinaires d'exportation (LGE selon l'OCB)	28
– Licences générales d'exportation (selon l'OCPCCh)	9

Total **159**

Certificats d'importation **547**

- ¹ Certains permis peuvent figurer deux fois parce qu'ils 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 licences générales d'exportation valables. Leur durée de validité est de deux ans.
-

8.2 Mesures d'embargo

8.2.1 Mesures d'embargo de l'ONU et des principaux partenaires commerciaux

En ce qui concerne les mesures d'embargo économiques, la Suisse est tenue d'appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, qui sont contraignantes en droit international. En outre, depuis 1998, la Suisse a repris à son compte pratiquement toutes les sanctions décidées par l'UE, son principal partenaire commercial. La décision de se joindre à une mesure européenne particulière – et dans quelle mesure – est examinée par le Conseil fédéral au cas par cas, et n'est prise qu'après une pesée générale des intérêts. Rester à l'écart comporte notamment le risque que les restrictions commerciales et financières décidées par l'UE soient contournées en passant par la Suisse.

Au cours de l'année sous revue, les événements marquants ont été le nouveau durcissement des sanctions vis-à-vis de l'Iran et de la Syrie. Si la majeure partie des restrictions à l'encontre du Myanmar (Birmanie) ont été levées, de nouvelles sanctions sont entrées en vigueur à l'égard de la Guinée-Bissau.

Le manque de coopération de la part de l'Iran pour assurer la transparence sur son programme nucléaire a provoqué un nouveau durcissement des sanctions des Etats-Unis, de l'UE et d'autres Etats, alors que le Conseil de sécurité de l'ONU n'adoptait pas de nouvelle mesure contre Téhéran. La plupart des sanctions supplémentaires décidées par l'UE en janvier et mars ont été reprises par la Suisse¹²⁵. Il s'agit de

¹²⁵ RO 2012 1945 2883 3869 4559

l'interdiction de livrer et de financer des biens d'équipement destinés à l'industrie pétrochimique iranienne, d'acheter et de vendre des métaux précieux ou des diamants aux services gouvernementaux, de fournir des équipements susceptibles d'être utilisés pour surveiller Internet ou espionner les communications téléphoniques et, enfin, d'une extension de l'obligation de déclarer les transferts financiers résultant de paiements en liquide. Les anciennes listes de biens à double usage dont l'exportation en Iran est interdite ou soumise à autorisation ont été mises à jour. Celles concernant les personnes physiques ou morales frappées de sanctions ont également été élargies par analogie avec l'UE. Toutefois, pour des raisons de politique étrangère, notamment (exercice du mandat de puissance protectrice des intérêts étasuniens en Iran), les sanctions prononcées par l'UE n'ont pas été reprises intégralement. Ainsi, le Conseil fédéral n'a pas frappé la Banque centrale d'Iran de sanctions. Pour la même raison, les transactions sur le pétrole iranien et les produits pétrochimiques n'ont pas été interdites, comme dans l'UE, mais soumises à une déclaration obligatoire au SECO. La Suisse n'importe d'ailleurs plus de pétrole brut d'Iran depuis 2006. L'extension successive des sanctions américaines à l'encontre de l'Iran a fait en particulier que le système bancaire international s'est montré extrêmement prudent en matière de transferts financiers de et vers l'Iran. Les paiements directs par l'intermédiaire de banques suisses ont pratiquement cessé, ce qui a causé de graves problèmes aux exportateurs, comme l'industrie pharmaceutique. Le remboursement des crédits à l'exportation assurés par l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation a également été menacé. Le SECO aide dans la mesure du possible les entreprises concernées à trouver d'autres modes de paiement, car il s'agit d'empêcher que les sanctions ne compromettent la fourniture de denrées alimentaires ou de médicaments.

Etant donné les luttes violentes et la réaction intransigeante et sanglante du régime syrien vis-à-vis de la population civile, la Suisse a prononcé des sanctions contre la Syrie dès le 18 mai 2011 et n'a cessé de les durcir. Au cours de l'année sous revue, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas été en mesure d'adopter une attitude commune, laissant ainsi le champ libre aux initiatives des Etats membres. L'UE, comme d'autres Etats, a prononcé des mesures plus sévères à l'encontre de Damas. Le but est d'accroître la pression sur le régime du président Bachar al-Assad pour qu'il mette fin à la violence et aux violations des droits de l'homme. Comme l'année précédente, le Conseil fédéral s'est aligné sur les sanctions décidées par Bruxelles et a durci les sanctions suisses en plusieurs étapes, ce qui a nécessité la révision totale de l'ancienne ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie¹²⁶. Sont désormais proscrites l'exportation de biens d'équipement importants destinés à l'industrie du pétrole et du gaz, à la construction de nouvelles centrales électriques ou à la surveillance d'Internet et des communications téléphoniques, de même que la fourniture de services et l'octroi des moyens financiers afférents. La vente et l'achat de métaux précieux ou de diamants à l'Etat syrien sont interdits, tout comme les vols de fret assurés par des compagnies aériennes syriennes à partir de ou vers la Suisse. Dans le domaine financier, la Banque centrale de Syrie est désormais sous sanction et ses fonds en Suisse gelés. Le négoce avec les nouveaux emprunts de l'Etat syrien a été interdit. Les établissements financiers actifs en Suisse ne peuvent nouer de nouvelles relations d'affaires avec les banques syriennes et la conclusion de nouvelles assurances ou réassurances avec l'Etat syrien a été proscrite. Contrairement au cas iranien, le Conseil fédéral a repris à son compte l'embargo européen sur le

¹²⁶ RO 2012 1209 2339 3257 3489 4061 4375 4615

pétrole syrien à partir du 24 septembre 2011. Du fait des sanctions financières, quelque 130 millions de CHF d'actifs syriens déposés en Suisse ont été bloqués. De nombreuses personnes physiques et morales syriennes ont recouru devant le Tribunal administratif fédéral (TAF). Dans deux cas, les arrêts négatifs du TAF ont été portés en appel devant le Tribunal fédéral.

Le 9 mai, la majeure partie des sanctions vis-à-vis du Myanmar (Birmanie), entrées en vigueur en octobre 2000 et régulièrement durcies dans l'intervalle, ont été levées¹²⁷. Le Conseil fédéral réagissait ainsi au processus de démocratisation observé sous le président Thein Sein et aux progrès réalisés en matière de droits de l'homme. Seul l'embargo sur les biens d'armement et de répression a été maintenu provisoirement, conformément à la politique de sanction d'autres Etats. Si la situation politique devait de nouveau se détériorer gravement au Myanmar, le Conseil fédéral est prêt à durcir ses mesures de contrainte et à s'aligner sur ses principaux partenaires commerciaux.

Vis-à-vis du gouvernement issu du coup d'Etat en Guinée-Bissau, le Conseil fédéral a prononcé le 1^{er} juin des sanctions financières et de voyage¹²⁸, appliquant ainsi les mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU (résolution 2048) ainsi que les restrictions supplémentaires décidées par l'UE.

Les autres ordonnances de sanctions ont été maintenues telles quelles et mises à jour si nécessaire.

8.2.2 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.

Présidé par les Etats-Unis, le Processus de Kimberley s'est acheminé vers ses dix ans d'existence. En 2013, année anniversaire, la présidence sera reprise par l'Afrique du Sud, qui avait lancé les négociations sur le système de certification. Le Processus de Kimberley compte aujourd'hui 80 pays participants.

Suite aux progrès significatifs réalisés dans la mise en œuvre du Processus de Kimberley au Zimbabwe, le régime spécial auquel Harare était astreint depuis 2009 a été levé. Le Processus de Kimberley avait soumis les exportations de diamants en provenance du Zimbabwe à des contrôles particuliers suite aux violations massives des droits de l'homme commises par l'armée dans les champs d'exploitation diamantifère de Marange.

En outre, après plusieurs années de négociations, les pays participants ont convenu de l'établissement d'un mécanisme de soutien administratif pour le processus, dans le but de décharger la présidence tournante des tâches administratives. Ces prestations seront fournies gratuitement par le Conseil mondial du diamant.

La Suisse continue à fournir un modeste soutien financier à différents projets mis en œuvre dans des pays producteurs d'Afrique afin de prévenir et de combattre la

¹²⁷ RO 2012 2885

¹²⁸ RO 2012 3251 3589

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 2011 et le 30 septembre 2012, la Suisse a délivré 674 certificats pour des diamants bruts. Pendant la même période, la valeur des diamants bruts importée ou entreposée en douane s'est élevée à 1,9 milliard d'USD (7,3 millions de carats), alors que celle exportée ou sortie des entrepôts douaniers s'est chiffrée à 2,1 milliards d'USD (7,3 millions de carats). A noter que le commerce de diamants bruts s'effectue quasiment exclusivement par le port franc de l'aéroport de Genève.