

Les contrôles à l'exportation du matériel de guerre: un équilibre délicat entre les différents intérêts

En novembre 2009, l'initiative populaire fédérale *Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre* a été rejetée par 68% des citoyens et par tous les cantons. Le peuple suisse s'est ainsi prononcé pour la troisième fois en près de quarante ans sur l'interdiction d'exporter des biens d'équipement militaires. Le débat autour de l'affaire des grenades à main suisses utilisées dans le conflit syrien a, toutefois, de nouveau montré qu'en dépit d'une décision populaire claire, les avis divergent grandement sur les armes qu'il convient de livrer à tel ou tel pays, de sorte que les discussions repartent sans cesse de zéro. Inéluctablement, la question des contrôles à l'exportation se retrouve au cœur du débat.



Aux termes de la loi sur le matériel de guerre, la Suisse doit respecter ses obligations internationales et ses principes en matière de politique étrangère, tout en maintenant une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Ce qui paraît simple en théorie tient parfois du grand écart compte tenu de la coexistence d'intérêts souvent divergents.

Photo: Keystone

Le contexte politique du contrôle à l'exportation des biens d'équipement militaires

Au début du mois de juillet 2012, la presse dominicale a fait état de l'utilisation de grenades à main d'origine suisse dans le conflit entre le régime syrien et l'opposition. Cette affaire isolée a soulevé une nouvelle fois la question de l'opportunité des exportations de matériel de guerre et donc de l'efficacité des contrôles suisses à l'exportation; des éclaircissements ont été exigés sur les raisons de cet incident. Les investigations

demandées par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) ont finalement permis d'établir que les grenades à main découvertes aux mains des rebelles syriens provenaient d'une livraison effectuée aux Émirats arabes unis (EAU) dans les années 2003 et 2004. Une partie de celle-ci a été offerte par les EAU à la Jordanie, en 2004, sans que la Suisse en ait eu connaissance ni ne l'ait approuvé, pour finalement se retrouver en Syrie. En 2004, les EAU avaient déjà transmis au Maroc des obusiers blindés fournis par la Suisse, ce qui allait à l'encontre de leurs engagements. Le Conseil fédéral est par conséquent confronté pour la deuxième fois à une violation de la déclaration de non-réexportation par la monarchie du Golfe. Après avoir eu connaissance de l'incident des obusiers blindés, il avait pourtant pris des mesures en 2006 pour mieux faire respecter l'obligation de non-réexportation. En outre, l'ordonnance sur le matériel de guerre a été complétée, en 2008, d'une disposition excluant l'octroi d'une autorisation d'exportation s'il existe des risques suffisamment importants pour que les biens à exporter



Simon Plüss
Chef du secteur Contrôles à l'exportation / Matériel de guerre, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Tobias Vestner
Secteur Contrôles à l'exportation / Matériel de guerre, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

soient transmis depuis le pays de destination à un destinataire final non souhaité.

Si la transmission des grenades à main n'a été connue qu'il y a quelques mois, ces deux cas se sont produits avant les mesures édictées par le Conseil fédéral en 2006. C'est pour cette raison que celui-ci a renoncé, conjointement avec le Département fédéral de l'économie (DFE), à une interdiction d'exportation temporaire générale vers les EAU, bien qu'ils aient durci leur position à leur égard ainsi qu'à celle de certains autres États et complété l'ordonnance sur le matériel de guerre d'une disposition concernant les déclarations de non-réexportation.

Objectif des contrôles à l'exportation

Aux termes de sa définition légale, la loi sur le matériel de guerre (LFMG) a pour but de veiller au respect des obligations internationales et des principes de la politique étrangère de la Suisse, par le contrôle de la fabrication et du transfert de matériel de guerre et de la technologie y relative, tout en permettant le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense. Le but de la LFMG tel qu'énoncé laisse déjà entrevoir que l'autorisation d'exportation de matériel de guerre tient parfois du grand écart compte tenu de la coexistence d'intérêts souvent divergents.

Les contrôles à l'exportation tiraillés entre des intérêts divergents

Une décision en matière d'autorisation se fonde, dans chaque cas, sur les objectifs prio-

ritaires de la politique étrangère suisse, en prenant en considération la promotion de la sécurité et de la paix dans le monde, le respect des droits de l'homme et l'accroissement de la prospérité. Parallèlement, les exportations de matériel de guerre doivent être conformes aux engagements internationaux de la Suisse. Enfin, il faut prendre en considération les intérêts de l'économie et de la sécurité nationale. Il s'agit avant tout de garantir à l'armée suisse une certaine autonomie en matière d'acquisition de matériel d'armement. La demande domestique étant trop faible, l'industrie de l'armement est tributaire des marchés étrangers et donc des exportations.

Ce qui semble simple sur le papier requiert, dans la pratique, une analyse approfondie des intérêts les plus divers, lesquels font l'objet d'une pesée minutieuse et souvent délicate. Pour relever ce défi d'envergure, l'ordonnance sur le matériel de guerre intègre toute une série de critères d'autorisation permettant de satisfaire aux prescriptions énoncées aux art. 1 (But) et 22 LFMG (Conditions d'autorisation). La disposition correspondante de l'ordonnance prévoit une approche double. Elle contient, d'une part, des critères à prendre en considération lors du contrôle d'une demande d'exportation, qui laissent une marge d'appréciation relativement importante aux autorités d'application. Elle intègre, d'autre part, cinq critères de refus pour le cas où l'une des conditions est remplie. Concrètement, lors du contrôle d'une demande d'exportation, il faut, par exemple, tenir compte de la situation qui prévaut dans le pays de destination, notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats. Si les droits de l'homme sont systématiquement et gravement bafoués dans un pays de destination potentiel, l'octroi d'une autorisation d'exportation est exclu. Constatant que la situation des droits de l'homme en Arabie saoudite était incompatible avec une telle autorisation, le Conseil fédéral a refusé, le 25 mars 2009, plusieurs demandes d'exportation de matériel de guerre vers ce pays. La Suisse s'est depuis lors tenue à ce principe, alors que d'autres pays continuent à y livrer de grandes quantités de matériel. Enfin, l'ordonnance sur le matériel de guerre prévoit qu'il faut tenir compte, lors de la procédure d'autorisation, de la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations. L'objectif est d'aboutir à une certaine harmonisation internationale, condition sine qua non d'une politique de contrôle à l'exportation efficace.

Encadré 1

Art. 5 Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

- | | |
|--|---|
| <p>1 L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger et la conclusion de contrats aux termes de l'art. 20 LFMG doit reposer sur les considérations suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale; b. la situation qui prévaut dans le pays de destination; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats; c. les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement; d. l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public; e. la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations. | <p>2 L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger et la conclusion de contrats aux termes de l'art. 20 LFMG n'est pas accordée:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international; b. si le pays de destination viole systématiquement et gravement les droits de l'homme; c. si le pays de destination figure parmi les pays les moins avancés sur la liste en vigueur des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE; d. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, les armes à exporter soient utilisées contre la population civile; e. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, les armes à exporter soient transmises à un destinataire final non souhaité. |
|--|---|

Limites des contrôles à l'exportation

Compte tenu du fait que l'on dispose de peu de temps et d'informations fragmentaires pour prendre une décision concernant une demande d'exportation, des contraintes pratiques pèsent sur les contrôles à l'exportation. Il est par ailleurs difficile d'anticiper l'évolution du pays de destination ou d'une région entière au moment de prendre une décision. Enfin, les possibilités de contrôle physiques s'amenuisent dès que les biens d'équipement militaires à exporter ont quitté la Suisse. Il en est tenu compte en inscrivant dans la déclaration de non-réexportation le droit d'effectuer des contrôles dans le pays de destination.

Prise en compte procédurale des intérêts divergents

La pluralité des intérêts se reflète aussi dans la forme que revêt la procédure d'autorisation. Celle-ci prévoit que le Seco décide, en accord avec le service chargé des marchés passés avec l'étranger au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Si la politique de sécurité ou de l'armement sont en jeu, la décision d'autorisation est en outre prise de concert avec le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et, pour les demandes touchant au domaine nucléaire, avec l'Office fédéral de l'énergie (Ofen). Lorsque les services compétents ne parviennent pas à s'entendre sur la suite à donner à une demande, celle-ci est soumise au Conseil fédéral, lequel statue également sur les demandes dont la portée est considérable pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. C'est ce qu'ont notamment postulé les départements concernés lorsqu'il s'est agi de se prononcer sur le transit de matériel de guerre devant être utilisé dans le cadre de l'application de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU visant à protéger la population civile libyenne. Le transfert de la responsabilité de l'administration vers l'exécutif donne un caractère politique à la décision d'autorisation: ce type de considérations entre alors davantage en ligne de compte, en sus de celles d'ordre juridique.

La perception de la pratique diffère en fonction de l'appartenance politique

L'équilibre des intérêts prévu dans la législation sur le matériel de guerre conduit régulièrement, dans la pratique, de larges cercles de sensibilités politiques différentes à déclarer publiquement leur hostilité envers les décisions prises. Tandis que les détracteurs

des exportations de biens d'armement estiment que l'autorité compétente en matière d'autorisation poursuit une politique trop laxiste, le secteur concerné et les milieux favorables à l'économie la jugent trop restrictive et pensent qu'elle défavorise l'industrie d'armement suisse par rapport à ses concurrents étrangers. Les détracteurs aussi bien que les partisans des exportations de matériel de guerre se tournent régulièrement vers le Conseil fédéral par le truchement, entre autres, d'interventions parlementaires. Le Seco traite actuellement le postulat *Donner à l'industrie suisse de la sécurité et de l'armement les moyens de se battre à armes égales avec la concurrence européenne*¹, qui charge le Conseil fédéral de déterminer dans quelle mesure la législation et le régime des autorisations sont plus restrictifs en Suisse que dans les pays concurrents, et comment les désavantages potentiels dont pâtirait l'industrie suisse de la sécurité et de l'armement pourraient être éliminés. L'interpellation *Grenades de l'entreprise Ruag en Syrie*² exige de son côté des réponses à différentes questions relatives à la découverte en Syrie de grenades à main suisses. Une autre intitulée *Du matériel de guerre pour ne pas faire la guerre*³ pose un certain nombre de questions de principe au Conseil fédéral, en lien avec l'exportation de biens d'équipement militaires.

En fin de compte, peut-être faut-il voir dans les innombrables interventions parlementaires ayant trait à la politique en matière d'exportation d'équipement militaire une insatisfaction exprimée par les représentants de tous les partis et donc la preuve que la loi tient compte, de manière équilibrée, de la divergence des intérêts, a fortiori lorsque les critiques exprimées vont toutes dans des directions différentes.

Les abus sont extrêmement rares

Quels que soient les impondérables liés à l'exportation de matériel de guerre, il faut savoir que la majeure partie des dossiers ne posent aucun problème. Au total, les autorités compétentes acceptent environ 2500 demandes chaque année. Les exportations effectives ont représenté quelque 873 millions de francs en 2011. D'une manière générale, environ 75% des exportations vont vers l'Europe, les États-Unis et l'Océanie. Le reste est essentiellement exporté vers l'Asie, l'Afrique représentant moins de 1%. En matière de contrôle à l'exportation, la législation et la pratique suisses sont considérées comme restrictives en comparaison européenne et internationale. Les abus sont très rares. Depuis l'entrée en vigueur de la LFMG

Encadré 2

Art. 5a Déclaration de non-réexportation

- 1 Pour autoriser l'exportation de produits finis ainsi que de pièces détachées ou d'éléments d'assemblage destinés à un gouvernement étranger ou à une entreprise travaillant pour un tel gouvernement, une déclaration de non-réexportation du gouvernement du pays de destination est requise. Cette déclaration n'est pas exigée s'il s'agit de pièces détachées ou d'éléments d'assemblage de faible valeur.
- 2 En signant la déclaration de non-réexportation, le pays de destination s'engage à ne pas exporter, vendre, prêter, offrir le matériel de guerre ni à le céder d'une autre manière à des tiers sans l'accord des autorités compétentes en matière d'autorisation.
- 3 S'il y a des risques accrus que, dans le pays de destination, le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final non souhaité, l'autorité compétente en matière d'autorisation peut exiger le droit de pouvoir vérifier sur place si la déclaration de non-réexportation est respectée. Pour les exportations volumineuses, la déclaration de non-réexportation doit revêtir la forme d'une note diplomatique du pays de destination.
- 4 S'il y a lieu de soupçonner une violation d'une déclaration de non-réexportation, l'autorité compétente en matière d'autorisation peut prendre des mesures provisionnelles. Le Département fédéral de l'économie décide de la levée de celles-ci.

1 Postulat 10.3622.

2 Interpellation 12.3740.

3 Interpellation 12.3807.

le 1^{er} avril 1998, quelque 35 000 autorisations d'exportation ont été délivrées. Durant ce laps de temps, l'on a eu connaissance de trois abus, ce qui est une proportion infime. Pourtant, l'opinion publique ne retient pratiquement que ce type de cas. Il est important ici de rappeler que même le meilleur contrôle à l'exportation ne saurait exclure totalement les abus. Seule une interdiction des exportations de biens d'armement y parviendrait. Il n'est, toutefois, pas exclu d'abaisser encore ce nombre; c'est aussi l'objectif d'un contrôle sérieux des exportations. Pour y parvenir, il faut que la diplomatie entre en jeu par-delà les moyens plutôt techniques déployés pour le contrôle des exportations. Il lui incombe de sensibiliser sans cesse le pays destinataire des biens d'équipement militaires suisses à la problématique de l'abus, et de le rendre attentif à ses engagements.

La Suisse s'est engagée depuis le début du processus et lors de la conférence de négociation en faveur d'un traité solide et ambitieux. Elle poursuivra ses efforts en la matière et œuvrera à l'aboutissement prochain du TCA. Compte tenu de sa tradition humanitaire, de sa politique de sécurité et de paix, de sa législation sévère et de sa pratique stricte en matière d'exportations de biens d'armement, elle est perçue comme un partenaire crédible.

Des règles internationales en matière de commerce des biens d'armement

Enfin, il est important de relever que, pour être pleinement efficaces, les contrôles à l'exportation requièrent une exécution à l'échelle mondiale répondant à des critères harmonisés. Toute zone grise sur la carte du monde est potentiellement une porte ouverte au contournement des réglementations. Aussi, depuis plusieurs années, la communauté internationale travaille-t-elle, dans le cadre de l'ONU, à la conclusion d'un accord international sur le commerce des armes (traité sur le commerce des armes, TCA), qui entend régir, de manière juridiquement contraignante, le commerce transfrontalier des armes classiques pour augmenter la transparence et la responsabilité dans le commerce international des armes et lutter contre leur circulation illégale, contribuant ainsi à atténuer l'effet déstabilisant et la prolifération incontrôlée d'armes classiques.

En juillet 2012, malgré deux ans de préparation, les États contractants réunis au siège de l'ONU, à New York, lors de la conférence diplomatique chargée de négocier le TCA, n'ont pas pu se mettre d'accord sur un texte. L'échec serait en partie imputable aux intérêts parfois antagonistes des États dans le domaine du commerce international des armes. Ceux qui dépendent des importations de biens d'équipement militaires craignent entre autres qu'un TCA restreigne leurs possibilités d'acquérir les biens dont ils ont besoin pour assurer leur défense et pour préserver leur sécurité. Certains États gros exportateurs d'armes semblent tout aussi peu intéressés à soumettre leur pratique d'exportation à une réglementation internationale stricte.