

# Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre

## Secrétariat d'État à l'économie SECO

### L'essentiel en bref

---

En 2016, les exportations d'armement ont contribué à hauteur de 412 millions de francs ou 0,14 % aux exportations suisses de marchandises. Les exportations sont autorisées par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) mais aussi, selon la nature de la transaction, par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres départements ou par le Conseil fédéral.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié l'efficacité des contrôles des exportations de la Confédération dans le secteur du matériel de guerre. Dans le cadre de ses procédures d'autorisation, le SECO se conforme à la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG), l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) et la pratique d'interprétation du Conseil fédéral. Les exportations de matériel de guerre de 2016 contrôlées par le CDF ont toutes été autorisées correctement sur cette base.

Les modifications d'ordonnances et la pratique d'interprétation (par des décisions confidentielles du Conseil fédéral ayant un caractère de principe) revêtent une grande importance et ont conduit ces 20 dernières années à une application de la LFMG plutôt favorable à l'économie. Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la pratique d'interprétation de la LFMG devrait être reprise dans l'OMG ou publiée dans une forme appropriée.

Le service Contrôles à l'exportation et sanctions du SECO, de manière générale, et la section Maîtrise des armements et politique de la maîtrise des armements, en particulier, devraient entretenir une distance critique à l'égard des entreprises contrôlées et de leurs lobbyistes lors de l'exercice de leur fonction d'autorité de contrôle et d'autorisation du matériel de guerre.

#### **Il faut plus d'audits d'entreprises fondés sur l'analyse des risques**

Le SECO est habilité à effectuer un contrôle sur place à tout moment auprès des producteurs suisses de matériel de guerre. Ces audits d'entreprises constituent un puissant instrument de contrôle axé sur l'analyse des risques, mais ils ne sont pas une priorité pour le SECO.

Afin de dégager plus de ressources pour de telles inspections, les contrôles du SECO à l'étranger auprès des acheteurs de matériel de guerre, les « Post Shipment Verifications » (PSV), pourraient quant à eux être réduits ou externalisés, puisque ces PSV mobilisent énormément de ressources et, de l'avis du CDF, ne sont pas très efficaces.

#### **Le « réseau de contrôle de la Confédération » pour les exportations de matériel de guerre est insuffisamment développé et pas assez coordonné**

Outre le SECO et le DFAE, d'autres organes de la Confédération sont concernés: des tâches d'exécution aux frontières incombent par exemple à l'Administration fédérale des douanes (AFD); avec des informations ciblées du SECO sur les livraisons à contrôler de certaines entreprises choisies, l'AFD pourrait améliorer la hiérarchisation et l'efficacité de son activité de contrôle. À l'Office central chargé de lutter contre les transactions illégales de matériel

de guerre au sein du Service de renseignement de la Confédération, seul un collaborateur travaille à temps plein. Ce dernier n'est pas informé par le Ministère public de la Confédération sur les plaintes et les potentielles infractions d'entreprises de matériel de guerre ou sur les procédures en cours.

### **L'industrie profite des possibilités d'exportation offertes par la loi, l'ordonnance et la pratique d'interprétation**

En raison de la division internationale du travail dans l'industrie de l'armement, les transactions portant sur du matériel de guerre qui ne peuvent pas être autorisées depuis la Suisse pourront malgré tout être réalisées de différentes manières.

Selon l'art. 18, al. 2, LFMG (la « règle des éléments d'assemblage »), des éléments d'assemblage peuvent être exportés sans déclaration de non-réexportation jusqu'à concurrence maximale de 50 % des coûts de fabrication du produit fini. Des livraisons via des « pays intermédiaires » vers des destinations finales qui, dans certaines circonstances, ne peuvent pas être approvisionnées directement depuis la Suisse, sont alors possibles. Exemple: une vente [REDACTED].

Si une société d'armement suisse sert d'intermédiaire pour une vente de matériel de guerre entre deux États ou attribue ses propres licences pour la production dans un pays tiers et génère ainsi des commissions sur le chiffre d'affaires, ces exportations ne sont pas soumises à autorisation dans les pays de l'annexe 2 de l'OMG (25 États au total). À titre d'exemple on peut citer ici la société [REDACTED]. Alors que le SECO avait refusé l'exportation directe et, après une seconde demande, le Conseil fédéral avait refusé l'exportation indirecte de (pièces de) pistolets vers l'Arabie saoudite via les États-Unis<sup>1</sup>, l'entreprise avait tout de même été en mesure de réaliser la transaction avec l'Arabie saoudite via les États-Unis grâce à une production avec accord de licence dans l'Union européenne.

En outre, des entretiens de contrôle ont montré que l'industrie savait tirer profit de la marge de manœuvre entre la LFMG et la loi sur le contrôle des biens (LCB). Lorsqu'une entreprise peut établir de façon plausible que ses produits d'armement sont aussi utilisés à des fins civiles, l'exportation ne relève pas de la LFMG mais de la LCB, moins restrictive. Dans ce contexte, il est intéressant de citer le cas « [REDACTED] »: en 2007, cette société avait exporté des lunettes de visée vers l'Iran via l'Italie. En 2014, la société avait été condamnée pour infraction à la LFMG. Dans son opposition, [REDACTED] avait toutefois pu démontrer que les lunettes de visée pouvaient aussi être utilisées dans le secteur civil et que l'exportation ne relevait donc pas de la LFMG.<sup>2</sup>

Enfin, les transferts de produits sont relativement libres au sein d'un groupe industriel. Tant que le client final n'est pas encore connu, il n'existe quasiment aucun motif pour refuser de telles exportations.

**Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.1.2013: « Le Conseil fédéral refuse l'exportation de pièces détachées pour pistolets »

<sup>2</sup> Arrêt du Tribunal fédéral du 28.1.2016 (6B\_14/2015)