



Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Frick Bruno du 18 juin 2010 (10.3622)

Donner à l'industrie suisse de la sécurité et de
l'armement les moyens de se battre à armes
égales avec la concurrence européenne

Condensé

Dans son postulat, le conseiller aux Etats Bruno Frick demande la réalisation d'un examen permettant de déterminer si la législation suisse et la pratique en matière d'autorisations pour l'exportation de biens militaires sont plus restrictives que celles d'autres pays. Il charge en outre le Conseil fédéral de proposer, le cas échéant, des solutions pour supprimer les désavantages dont pâtirait l'industrie suisse de la sécurité et de l'armement.

La législation de la Suisse sur le matériel de guerre dispose qu'il faut veiller au respect des obligations internationales et des principes de la politique extérieure de la Suisse par le contrôle de la fabrication et du transfert de matériel de guerre, tout en permettant le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense (art. 1 de la loi fédérale sur le matériel de guerre). Les obligations internationales de la Suisse en matière de transfert de matériel de guerre découlent en premier lieu du droit de la neutralité et de la Charte des Nations Unies. Il convient en outre de prendre en considération la position particulière de la Suisse en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève. Les principes de la politique extérieure sont définis par la Constitution et comprennent en particulier le respect des droits de l'homme, l'assistance aux populations dans le besoin et la lutte contre la pauvreté.

La comparaison de la législation suisse avec la réglementation en vigueur dans l'Union européenne et certains autres Etats européens révèle des différences minimales. C'est notamment le cas de l'Autriche et de la Suède, dont les obligations internationales sont similaires à celles de la Suisse, tout comme l'est le cadre politique. Il existe des différences ponctuelles avec d'autres Etats européens, en particulier s'agissant de la forme concrète des critères d'autorisation sur la base desquels les demandes d'exportation sont évaluées.

La réglementation en vigueur dans l'Union européenne et dans la plupart des pays examinés prévoit que les exportations sont refusées lorsque les biens militaires exportés risquent d'être utilisés pour commettre des violations des droits de l'homme. La législation suisse, quant à elle, exclut l'exportation lorsque les droits de l'homme sont systématiquement et gravement violés dans le pays de destination, et ce quels que soient les biens militaires destinés à être exportés. Ainsi, les exportations de biens militaires qui, raisonnablement, ne se prêtent pas à la violation des droits de l'homme, ne peuvent être autorisées. Contrairement à la législation de l'Union européenne et à celle de la plupart des pays européens examinés, elle ne permet donc pas d'évaluation plus poussée ou différenciée de l'impact d'une exportation spécifique sur la situation des droits de l'homme dans le pays de destination.

En pratique, la situation juridique actuelle déploie principalement ses effets sur les exportations à destination de l'Arabie saoudite et du Pakistan. C'est la raison pour laquelle la Suisse exporte moins de biens militaires vers ces pays que les grands pays exportateurs européens que sont la France et l'Allemagne, et également moins que l'Autriche et la Suède. Seule une adaptation du cadre juridique permettrait de corriger la situation ou d'ajuster les conditions.

Table des matières

1	Contexte.....	5
2	Cadre juridique de la Suisse en matière d'exportations de biens militaires	5
2.1	Obligations internationales de la Suisse en matière de matériel de guerre	6
2.1.1	Obligations découlant du droit de la neutralité.....	6
2.1.2	Obligations découlant de l'adhésion à l'ONU	7
2.1.3	Fonctions en tant que dépositaire des Conventions de Genève.....	7
2.2	Principes de politique extérieure.....	7
2.3	Conséquences pour la comparaison avec la concurrence étrangère mentionnée dans le postulat.....	8
3	Politique de contrôle à l'exportation de la Suisse en matière de biens militaires	8
3.1	Industrie de l'armement en Suisse.....	8
3.2	Utilité et risques liés à l'exportation de biens militaires	9
3.3	Mesures de minimisation des risques	9
4	Evolution de la législation et de la pratique de la Suisse en matière d'autorisations.....	10
4.1	Evolution de la législation	10
4.2	Définition des biens militaires	11
4.3	Procédures d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger.....	11
4.4	Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger	13
5	Comparaison de la législation suisse avec celle d'une sélection de pays étrangers.....	14
5.1	Sélection des pays de comparaison	14
5.2	Réglementation de l'UE	15
5.2.1	Définition des équipements militaires	15
5.2.2	Procédures d'autorisation	15
5.2.3	Critères d'autorisation	16
5.3	Législations de l'Autriche et de la Suède	17
5.4	Législations d'autres Etats.....	18
5.4.1	Législation des autres Etats membres de l'UE à inclure dans la comparaison: Allemagne, Italie, France, Belgique et Pays-Bas.....	18
5.4.2	La législation de la Norvège.....	19
5.4.3	Réglementations d'autres Etats	20
5.5	Synthèse	20
6	Comparaison du régime d'autorisation pratiqué par la Suisse et une sélection de pays étrangers.....	21
6.1	Exportations globales de biens militaires	21
6.2	Exportations suisses de biens militaires et régime suisse d'autorisation.....	22
6.3	Sélection des pays de destination à comparer.....	24
6.4	Exportations autorisées par la Suisse et une sélection d'autres pays	24
6.5	Comparaison des statistiques des exportations.....	30
6.6	Exportations de biens militaires vers l'Arabie saoudite et le reste du Moyen-Orient..	31
6.7	Synthèse	31
7	Conclusions et mesures envisageables	32
7.1	Conclusions relatives à la législation et au régime d'autorisation.....	32
7.2	Implications pour l'industrie d'armement suisse.....	33
7.3	Modifications potentielles du régime d'autorisation	33
7.4	Modifications potentielles du cadre juridique.....	34
8	Conclusion.....	36
9	Annexe	37
9.1	Articles pertinents de la législation suisse.....	37

9.1.1	Art. 1 LFMG But.....	37
9.1.2	Art. 22 LFMG Fabrication, courtage, exportation et transit	37
9.1.3	Art. 5 OMG Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger	37
9.1.4	Art. 1 LCB But.....	38
9.1.5	Art. 6 LCB Refus du permis	38
9.1.6	Art. 6 OCB Refus du permis individuel	38
9.2	Législations et directives des Etats membres de l'Union européenne (UE) retenus pour la comparaison dans le présent rapport.....	39
9.2.1	UE	39
9.2.2	France	39
9.2.3	Allemagne.....	39
9.2.4	Italie.....	39
9.2.5	Autriche	39
9.2.6	Suède	40
9.2.7	Pays-Bas	40
9.2.8	Belgique.....	40
9.2.9	Norvège	40
9.3	Position commune de l'Union européenne	41

1 Contexte

Le 18 juin 2010, le conseiller aux Etats Bruno Frick a déposé le postulat 10.3622 intitulé «Donner à l'industrie suisse de la sécurité et de l'armement les moyens de se battre à armes égales avec la concurrence européenne» dont l'énoncé est le suivant: «S'agissant de l'industrie de la sécurité et de l'armement, le Conseil fédéral est chargé d'établir: 1. dans quelle mesure le droit et la pratique en matière d'autorisations de la Suisse sont plus restrictifs que le droit et la pratique de ses concurrents; 2. les voies et moyens qui permettraient d'éliminer ces handicaps.»

Son développement est le suivant: «Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises, et à raison, combien il était important que l'industrie suisse de l'armement puisse lutter à armes égales avec la concurrence étrangère. Il l'a notamment affirmé dans ses réponses à différentes interventions parlementaires ou dans le cadre de la campagne qui a précédé la votation sur l'initiative du GSsA intitulée 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre', que le peuple a rejetée massivement le 29 novembre 2009. De fait, dans un monde où les marchés sont de plus en plus internationaux et interconnectés, il est tout bonnement vital pour une Suisse essentiellement tournée vers l'exportation de disposer d'un cadre juridique lui permettant de rester compétitive.

Jusqu'en décembre 2008, le régime suisse de contrôle des exportations s'est aligné sur les règles appliquées par les pays partenaires européens. Ces règles, sévères mais transparentes et fonctionnelles, répondaient à des standards internationaux, notamment au Code de conduite de l'Union européenne (UE) en matière d'exportation d'armements.

Depuis le 12 décembre 2008, cependant, date à laquelle est entrée en vigueur l'ordonnance révisée sur le matériel de guerre, la Suisse a sensiblement durci son régime des exportations, et elle a été seule à le faire. Les dispositions rigoureuses de la nouvelle ordonnance, et notamment l'article 5 alinéa 2, se sont déjà traduites par une pratique nettement plus restrictive que par le passé s'agissant des autorisations d'exporter à destination de pays comme le Pakistan, l'Arabie saoudite ou l'Egypte. Ainsi, la Suisse souffre désormais d'un grave désavantage concurrentiel.»

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 25 août 2010. Le 21 septembre 2010, le postulat a été accepté par le Conseil des Etats. C'est en réponse à ce postulat que le présent rapport a été rédigé.

Dans un premier temps, il présente la politique de contrôle à l'exportation de la Suisse dans le domaine des biens militaires ainsi que la législation pertinente. Dans un deuxième temps, il compare la législation et le régime d'autorisation de la Suisse avec ceux de certains autres pays. Enfin, il en dégage des conclusions et envisage des possibilités d'adaptation de la pratique d'autorisation et de la législation.

2 Cadre juridique de la Suisse en matière d'exportations de biens militaires

La loi de la Suisse sur le matériel de guerre dispose que les obligations internationales et les principes de la politique extérieure de la Suisse soient respectés, par le contrôle de la fabrication et du transfert de matériel de guerre, tout en permettant le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense (art. 1 de la loi fédérale sur le

matériel de guerre, LFMG¹). Ce principe est concrétisé par l'art. 22 LFMG, qui prévoit que les marchés passés avec l'étranger sont autorisés lorsqu'ils ne contreviennent pas au droit international et ne sont pas contraires aux principes de la politique extérieure de la Suisse et à ses obligations internationales. Le cadre de référence pour les exportations de matériel de guerre suisses est donc délimité, d'une part, par les obligations internationales de la Suisse, et, d'autre part, par le respect des principes de la politique extérieure. A l'intérieur de ce cadre, une industrie d'armement adaptée aux besoins de la défense nationale doit pouvoir exister.

2.1 Obligations internationales de la Suisse en matière de matériel de guerre

S'agissant du commerce de matériel de guerre, la Suisse est soumise à des obligations internationales découlant du droit de la neutralité et de la Charte des Nations Unies (ONU)², ainsi que des actes secondaires qui en découlent. S'il est vrai que le droit international humanitaire n'interdit pas dans l'absolu la livraison de matériel de guerre, la Suisse se trouve néanmoins dans une situation particulière à cet égard au sein de la communauté internationale, en sa qualité de dépositaire des conventions de Genève.

2.1.1 Obligations découlant du droit de la neutralité³

Le droit de la neutralité repose avant tout sur les deux Conventions de La Haye de 1907⁴, qui sont complétées par le droit coutumier international. En vertu des articles 7 et 9 de la 5^e Convention de La Haye, la Suisse est tenue d'appliquer à toutes les parties belligérantes dans le cadre d'un conflit armé international les mêmes mesures restrictives concernant la livraison de matériel de guerre par des entreprises privées. Le droit de la neutralité n'est pas applicable lorsque des Etats participent à des mesures autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU au titre du chapitre VII de la Charte de l'ONU en vue de maintenir ou de rétablir la paix ou la sécurité internationales. En pareil cas, les Etats concernés n'agissent pas en tant que parties belligérantes, mais en tant qu'organes d'application du droit international. Le principe de l'égalité de traitement en vertu du droit de la neutralité n'est donc pas applicable à ces Etats pour ce qui est de l'exportation de matériel de guerre.

Le fait qu'un Etat partie à un conflit armé international puisse légitimement faire valoir le droit de légitime défense en vertu de l'art. 51 de la Charte de l'ONU n'a, en principe, pas d'incidence sur l'application du droit de la neutralité et du principe de l'égalité de traitement en matière d'exportation de matériel de guerre qui en découle. En tout état de cause, les obligations de la Suisse en vertu du droit de la neutralité demeurent, pour la Suisse, s'agissant des exportations de matériel de guerre.

En sa qualité d'Etat neutre permanent, la Suisse est tenue de mener une politique de neutralité, laquelle lui permet de prendre des mesures allant au-delà de ses obligations légales et qui lui permettent d'asseoir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité permanente. Ces mesures sont laissées à son propre jugement. Lorsqu'il s'agit de décisions relatives à l'exportation de matériel de guerre, il faut tenir compte du fait que celles-ci peuvent donner

¹ RS 514.51

² RS 0.120

³ Cf. Rapport sur la politique extérieure 2011, FF 2012 2677, 2803ss.

⁴ Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (RS 0.515.21) [5^e Convention de La Haye]; Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (RS 0.515.22) [13^e Convention de La Haye].

un fort signal politique. Il convient donc de tenir compte des aspects relevant de la politique de neutralité dans le cadre des décisions relatives à l'exportation de matériel de guerre par la Suisse.

2.1.2 Obligations découlant de l'adhésion à l'ONU

Selon l'article 41 de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité peut décider d'appliquer des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression. Ces mesures comprennent souvent un embargo sur les armes et d'autres biens militaires. En sa qualité de membre de l'ONU, la Suisse est tenue d'appliquer ce type de décisions en vertu de l'art. 25 et de l'art. 48, al. 2, de la Charte de l'ONU. En présence d'une telle décision du Conseil de sécurité des Nations Unies, le principe de l'égalité de traitement découlant du droit de la neutralité n'est pas applicable. Conformément aux art. 1 et 2 de la loi sur les embargos (LEmb)⁵, le Conseil fédéral est responsable de l'application des sanctions décidées par les Nations Unies. Il est alors exclu d'octroyer une autorisation d'exporter des biens militaires⁶. Le Conseil fédéral peut également édicter des mesures de coercition au titre de la LEmb indépendamment de sanctions des Nations Unies.

2.1.3 Fonctions en tant que dépositaire des Conventions de Genève

Le droit international humanitaire n'impose pas d'interdiction globale des exportations de matériel de guerre. Seul l'emploi d'armes, de projectiles et de matières ainsi que de méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus est interdit (art. 35, al. 2, du Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève⁷ et Convention du 10.10.1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques⁸). Certaines armes (armes chimiques et biologiques, mines antipersonnel et armes à sous munitions, par exemple), ainsi que leur commerce, sont en outre interdites en vertu de traités internationaux.

En sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse occupe une position particulière s'agissant de la classification de conflits et du comportement des parties belligérantes. La pratique de la Suisse en matière d'exportation de matériel de guerre est donc observée de près par la communauté internationale, puisque ses décisions peuvent avoir valeur de signal du fait qu'elle est dépositaire des Conventions de Genève.

2.2 Principes de politique extérieure

Les principes de la politique extérieure de la Suisse découlent de l'art. 2, al. 4, et de l'art. 54, al. 2, Constitution fédérale. C'est sur cette base que se fondent les exportations de matériel de guerre de la Suisse, notamment sur les principes suivants:

- *respect des droits de l'homme et promotion de la démocratie*: en s'attachant à respecter les droits de l'homme et à promouvoir la démocratie, la Suisse concrétise les objectifs constitutionnels, qui sont par ailleurs dans son intérêt sous l'angle de la politique de sécurité;

⁵ RS 946.231

⁶ Art. 25 LFMG

⁷ RS 0.518.521

⁸ RS 0.515.091

- *coexistence pacifique des peuples*: selon cet objectif de politique extérieure, la Suisse s'engage dans la politique de la paix et la prévention internationale des conflits. Cet engagement est lui aussi dans l'intérêt de la Suisse sous l'angle de la politique de sécurité;
- *assistance aux populations dans le besoin et lutte contre la pauvreté dans le monde*: la Suisse est tenue de contribuer à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté dans le monde. Cet objectif comprend des volets relevant du développement et de l'aide humanitaire, dont il faut tenir compte dans le cadre des exportations de matériel de guerre.
- *Prospérité de la Suisse*: il s'agit avant tout de la prospérité économique de la Suisse, mais l'objectif ne peut être limité aux seuls aspects économiques.

2.3 Conséquences pour la comparaison avec la concurrence étrangère mentionnée dans le postulat

Les limites imposées en Suisse par les traités internationaux et la politique extérieure aux exportations de matériel de guerre se distinguent à plusieurs égards de celles déterminant les exportations de ce que le postulat a nommé «la concurrence européenne». Pour ce qui est des traités internationaux, il s'agit des obligations de la Suisse en tant qu'Etat neutre permanent et dépositaire des Conventions de Genève. Sous l'angle de la politique extérieure, il s'agit avant tout de la tradition suisse en matière des droits de l'homme et des obligations relatives au maintien de la paix et au développement prévues par la Constitution. Toute comparaison avec d'autres Etats européens devra tenir compte de ces spécificités juridiques et politiques de la Suisse.

3 Politique de contrôle à l'exportation de la Suisse en matière de biens militaires

3.1 Industrie de l'armement en Suisse

La Suisse dispose depuis toujours de sa propre industrie de l'armement. Ses efforts en matière de développement et de production de biens militaires visaient en premier lieu à couvrir les besoins de son armée, de manière à être aussi autonome que possible pour garantir la sécurité du pays. Jusqu'à la fin de la guerre froide et de la politique de sécurité de la Suisse répondant aux risques de l'époque, l'industrie de l'armement nationale a profité d'un volume considérable de commandes passées par l'armée suisse. L'évolution récente de la politique de sécurité de la Suisse, laquelle prévoit une armée plus petite, réduit les débouchés de l'industrie de l'armement. Par ailleurs, la privatisation des entreprises d'armement publiques a accru pour elles la pression à la rentabilité.

Aujourd'hui, l'industrie suisse de l'armement est une branche axée sur la construction de machines (y compris la fabrication d'armes et de munitions), la construction d'aéronefs, l'électrotechnique, la chimie et le commerce. Elle emploie, si l'on inclut ses sous-traitants, de 10 000 à 20 000 personnes⁹, et les exportations de biens militaires représentent environ 0,95 % des exportations suisses.

⁹ Dans le cadre de l'analyse de l'impact qu'aurait une interdiction d'exportation des biens militaires sur l'ensemble de l'économie, BAK Basel Economics a également examiné, en 2008, l'impact de cette branche sur l'emploi. En se fondant sur les exportations de biens militaires en 2007, l'institut a constaté que les effets directs et indirects touchaient 5132 actifs occupés. Compte tenu du fait qu'en 2011, les exportations de biens militaires de la Suisse équivalaient à près du double des exportations de 2007 (1,98 milliard de francs contre 0,96 milliard de francs) et

3.2 Utilité et risques liés à l'exportation de biens militaires

L'exportation de biens militaires est déterminante pour l'industrie suisse du fait que les capacités industrielles, adaptées aux besoins de la défense nationale, sont garanties uniquement grâce à l'existence de marchés étrangers. Cet état de fait s'est encore renforcé après les évolutions mentionnées précédemment. Par ailleurs, les exportations dotent l'industrie des moyens supplémentaires nécessaires à la recherche et au développement de nouveaux produits, ce qui lui permet également d'acquérir des connaissances spécifiques nouvelles. Pour pouvoir s'affirmer face à la concurrence internationale, les produits doivent répondre à des normes de qualité internationales élevées. Les exportations permettent enfin de maintenir et de créer des emplois intéressants sur la place suisse. Sous l'angle de la politique de sécurité, les exportations permettent de maintenir et de promouvoir non seulement les capacités industrielles nécessaires à la défense nationale, mais encore facilitent les acquisitions à l'étranger de biens militaires pour l'armée, attendu que la Suisse ne se présente pas uniquement comme bénéficiaire de la coopération internationale, mais également comme un partenaire intéressant. Ceci permet également de contrer les risques que présente une dépendance unilatérale en matière d'armement. Pour un Etat neutre comme la Suisse, cet élément est d'une grande importance.

Mais sous l'angle de la politique extérieure et de la politique de sécurité, les activités de négoce avec des biens militaires comportent également des risques. Si, selon l'art. 51 de la Charte de l'ONU, les Etats ont le droit de légitime défense en cas d'agression armée, et par conséquent le droit d'acquérir les moyens nécessaires à leur défense, le risque d'un emploi illicite ou condamnable de ces biens militaires ne peut jamais être totalement exclu. Par ailleurs, les biens militaires peuvent être transmis à d'autres Etats contre la volonté de l'Etat exportateur, voire employés contre lui.

3.3 Mesures de minimisation des risques

Pour contrer les risques susmentionnés, la Suisse participe à des mesures de contrôle des armements et de désarmement internationales et aux efforts internationaux visant des transferts de biens militaires transparents et responsables. La Suisse est membre des quatre régimes de contrôle à l'exportation des biens stratégiques politiquement contraignants: le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), le Groupe d'Australie (biens biologiques et chimiques), le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM) et l'Arrangement de Wassenaar (armes conventionnelles et biens destinés à leur production). Dans ces régimes de contrôle, les Etats membres débattent et coordonnent leurs pratiques respectives en matière d'exportation et s'accordent sur les biens à contrôler. Ils établissent des normes à respecter lors du contrôle des exportations. Ces efforts visent à contrôler et à limiter la propagation des biens militaires, des biens qui y sont liés et des produits pouvant être utilisés pour la fabrication d'armes de destruction massive. Les décisions prises dans le cadre des régimes de contrôle à l'exportation ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes et sont mises en œuvre par chaque Etat membre selon sa propre appréciation et ses possibilités.

La Suisse contribue par ailleurs à la transparence dans le cadre du registre des armes de l'ONU en signalant ses exportations d'armes au bureau compétent. Dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes légères, la Suisse a ratifié le Protocole de l'ONU sur les armes à feu et participe au programme d'action sur les armes légères et de petit calibre de l'ONU. Sur le plan national, la Suisse dispose d'une législation qui régit en détail les activités

que pour déterminer le nombre total d'actifs occupés, il faut prendre en considération à la fois les exportations de biens militaires et les ventes domestiques, on aboutit grosso modo à une fourchette allant de 10 000 à 20 000 personnes.

transnationales liées aux biens militaires; c'est sur ce socle que se fonde la pratique restrictive de la Suisse en matière d'autorisation. Elle s'engage actuellement dans les négociations relatives à un traité international juridiquement contraignant qui régit le commerce des armes conventionnelles (Traité sur le commerce des armes, TCA). Dans ce contexte, elle prône un champ d'application vaste et l'instauration de critères d'autorisation suffisamment stricts, comme ils le sont dans la législation et la pratique suisse.

4 Evolution de la législation et de la pratique de la Suisse en matière d'autorisations

4.1 Evolution de la législation

Bien que la Suisse ait déjà exporté des biens militaires avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale, le contrôle à l'exportation n'était alors que peu développé. C'est seulement au début des années 70 que la LFMG a été élaborée en contre-proposition directe à une initiative populaire qui visait à interdire les exportations de matériel de guerre aux pays autres que les pays neutres européens. Si, lors de sa conception, la loi sur le matériel de guerre était novatrice, les développements postérieurs à son adoption ont rendu nécessaire sa révision déjà 20 ans plus tard.

La révision totale de la LFMG a été soumise au peuple, qui l'a acceptée, en 1997, comme contre-proposition indirecte à une autre initiative populaire voulant interdire les exportations de matériel de guerre. La nouvelle LFMG, toujours en vigueur aujourd'hui, a pris effet le 1^{er} avril 1998.

La LFMG totalement révisée, qui régit les activités internationales liées au matériel de guerre, constitue la base de la législation actuelle en matière de contrôle des exportations de biens militaires. S'y ajoute la loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques¹⁰ (LCB), qui régit les activités internationales liées aux biens militaires servant à des fins autres que d'attaque ou de combat (biens militaires spécifiques) et aux biens à double usage. Ces deux lois prévoient des régimes d'autorisation et de déclaration obligatoires pour les activités internationales. Les autorisations nécessaires sont octroyées sur la base des critères énoncés dans la LFMG ou la LCB ou leurs ordonnances d'exécution.

A la suite du rapport du 7 novembre 2006 de la Commission de gestion du Conseil national¹¹, qui portait sur diverses décisions du Conseil fédéral concernant les exportations de matériel de guerre et la réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc par les Emirats arabes unis (EAU), un groupe de travail interdépartemental a été chargé d'examiner la possibilité de préciser les critères permettant la délivrance d'une autorisation d'exportation de matériel de guerre. Le 12 décembre 2008, la nouvelle mouture de l'art. 5 de l'ordonnance sur le matériel de guerre¹² (OMG), complété par cinq critères d'exclusion, est entrée en vigueur. Le 29 novembre 2009, la population a une nouvelle fois pu se prononcer sur la question du matériel de guerre. L'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre» avait alors été rejetée à 68,2 % des voix par le peuple et à l'unanimité par les cantons.

¹⁰ RS 946.202

¹¹ Rapport de la CdG-N du 7.11.2006 intitulé «Exécution de la législation sur le matériel de guerre: décisions du Conseil fédéral du 29 juin 2005 et réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc»

¹² RS 514.511

4.2 Définition des biens militaires

La législation suisse sépare les biens militaires en deux catégories, pour lesquelles elle prévoit des règlements distincts: le matériel de guerre et les biens militaires spécifiques. Par *matériel de guerre* au sens de la LFMG, on entend les armes, les systèmes d'arme, les munitions et les explosifs militaires ainsi que les équipements spécifiquement conçus ou modifiés pour un engagement au combat ou pour la conduite du combat et qui, en principe, ne sont pas utilisés à des fins civiles¹³. La notion couvre également les pièces détachées et les éléments d'assemblage qui ne peuvent être utilisés dans la même exécution à des fins civiles¹⁴. Une liste exhaustive de ce matériel figure à l'annexe 1 OMG. Les fusils d'assaut, les munitions ou les chars de combat sont des exemples typiques de matériel de guerre. L'exportation d'armes de destruction massive (armes nucléaires, biologiques et chimiques) et d'armes prosrites par la communauté internationale, telles que les mines antipersonnel et, sous peu, les armes à sous-munitions, sont également prosrites par la LFMG¹⁵.

Les *biens militaires spécifiques* sont des biens qui ont été conçus ou modifiés à des fins militaires, mais qui ne sont pas des armes, des munitions, des explosifs militaires ni d'autres moyens de combat ou pour la conduite du combat, ainsi que les avions militaires d'entraînement avec point d'emport¹⁶. Il s'agit par exemple de systèmes de visée nocturne, de drones de reconnaissance ou d'avions d'entraînement militaire non armés. La liste exhaustive des biens militaires spécifiques figure à l'annexe 3 de l'ordonnance sur le contrôle des biens¹⁷ (OCB). Elle correspond à la liste des biens militaires élaborée par la communauté internationale dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar. La Suisse s'est engagée à contrôler toutes les exportations de biens figurant sur cette liste. La différenciation entre matériel de guerre et biens d'équipement militaires a été mise en place, pour que les biens militaires qui ne sont pas des instruments de combat ou de conduite du combat (p. ex. les systèmes de visée nocturne) puissent être contrôlés en application de la législation sur le contrôle des biens, qui est moins restrictive.

La classification d'un produit dans l'une ou l'autre catégorie de biens militaires a par conséquent un impact sur les contrôles à l'exportation. Les biens susceptibles d'être utilisés à la fois à des fins civiles et militaires ne sont pas classifiés comme biens militaires¹⁸ (biens à double usage). Il s'agit par exemple de machines-outils permettant de fabriquer des biens militaires.

4.3 Procédures d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

La LFMG soumet la fabrication, l'importation, l'exportation, le transit, le commerce et le courtage de matériel de guerre, ainsi que le transfert des technologies afférentes au régime de l'autorisation¹⁹. La fabrication, le commerce et le courtage de matériel de guerre sont soumis à une autorisation initiale²⁰. Cette dernière est accordée si l'activité prévue n'est pas contraire aux intérêts du pays et si le requérant satisfait aux conditions relatives à la gestion des affaires²¹. Le requérant ayant reçu une telle autorisation peut procéder aux activités correspondantes.

¹³ Art. 5, al. 1, LFMG

¹⁴ Art. 5, al. 2, LFMG

¹⁵ Art. 7 et 8 LFMG

¹⁶ Art. 3, let. c, LCB

¹⁷ RS 946.202.1

¹⁸ Art. 3, let. b, LCB

¹⁹ Art. 2 LFMG

²⁰ Art. 9 LFMG

²¹ Art. 10 LFMG

Chaque importation, exportation ou transit de matériel de guerre et le transfert de technologie est soumis à une autorisation spécifique²². Ce principe vaut également pour le commerce et le courtage de matériel de guerre à l'étranger lorsque l'entreprise ne possède pas ses propres lieux de production en Suisse²³. Chaque marché passé avec l'étranger est contrôlé sur la base des critères d'autorisation. Dans certains cas, limités, les entreprises peuvent solliciter une licence générale d'importation, qui permet d'importer un certain type de matériel pendant une durée limitée²⁴. Une procédure simplifiée est prévue sous forme de licence générale de transit, y compris pour le transit de matériel de guerre par la Suisse à destination des pays figurant à l'annexe 2²⁵. Il existe par ailleurs des conditions facilitées pour les marchés passés avec des entreprises sises dans les Etats figurant à l'annexe 2 OMG²⁶. En pareil cas, l'entreprise n'a pas besoin d'une autorisation spécifique pour le courtage, le commerce ou le transfert de technologies²⁷. Ces facilitations tiennent au fait que les Etats en question sont membres des quatre régimes internationaux de contrôle des exportations, ce qui signifie qu'ils se sont engagés à appliquer une politique de contrôle à l'exportation responsable et transparente et qu'il n'y a en général pas de raison de rejeter une demande.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), qui appartient au Département fédéral de l'économie (DFE), est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations relatives aux marchés passés avec l'étranger pour des biens militaires²⁸. Les décisions correspondantes sont généralement prise en accord avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et, selon les marchandises sur lesquelles porte la demande, avec le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) ou l'Office fédéral de l'énergie²⁹. 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 pour décision³⁰. Le Conseil fédéral statue également sur les demandes dont la portée est considérable pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse³¹.

Dans le cadre de la procédure d'autorisation, selon le pays destinataire, il faut présenter une déclaration de non-réexportation ou une autorisation d'importation délivrée par le pays destinataire³². Si, dans la plupart des pays, la procédure d'autorisation pour une affaire individuelle prend en moyenne trois mois, en Suisse, il est possible d'obtenir une autorisation en deux à quatre semaines³³.

L'exportation de biens militaires spécifiques est soumise au régime du permis selon la LCB³⁴. Les exportations peuvent faire l'objet d'une autorisation spécifique, d'une licence générale ordinaire ou d'une licence générale extraordinaire d'exportation (LGE). L'octroi d'une LGE est soumis à certaines conditions et permet l'exportation illimitée de certains produits dans des pays donnés³⁵.

²² Art. 17 LFMG

²³ Art. 15 et 16a LFMG

²⁴ Art. 17, al. 3^{ter}, LFMG et art. 9^e, al. 1, OMG

²⁵ Art. 17, al. 3^{bis}, LFMG et art. 9^e, al. 2, OMG

²⁶ Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède et République tchèque.

²⁷ Art. 6, al. 2, et art 7 OMG

²⁸ Art. 13, al. 1, OMG et art. 3, al. 1, OCB

²⁹ Art. 14 OMG et art. 16, al. 1, OCB

³⁰ Art. 14, al. 4, OMG et art. 16, al. 2, OCB

³¹ Art. 29, al. 2, LFMG, art. 14, al. 3, OMG et art. 16, al. 1, OCB

³² Art. 18 LFMG et 5a OMG

³³ Office of Technology Evaluation, Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, «Critical Technology Assessment: Five Axis Simultaneous Control Machine Tools», juillet 2009, p. 12

³⁴ Art. 3, al. 1, OCB

³⁵ Art. 8 à 12 OCB; Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, République de Corée, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon,

4.4 Critères d'autorisation pour les marchés passés avec l'étranger

L'art. 5, al. 1, OMG concrétise les conditions préalables énoncées à l'art. 22 LFMG en formulant les critères dont il faut tenir compte lors de l'évaluation de la demande d'exportation:

- 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, en tenant 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.

Selon l'art. 5, al. 2, OMG, l'autorisation n'est pas accordée si:

- a. le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international;
- b. le pays de destination viole systématiquement et gravement les droits de l'homme;
- c. 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. il y a de forts risques que, dans le pays de destination, les armes à exporter soient utilisées contre la population civile;
- e. il y a de forts risques que, dans le pays de destination, les armes à exporter soient transmises à un destinataire final non souhaité.

Les critères de l'al. 1 concrétisent les conditions d'autorisation énoncées à l'art. 22 LFMG. L'al. 2 a pour but de préciser les critères énoncés à l'alinéa précédent et de poser des barrières absolues lorsque certaines conditions sont réunies. L'al. 2 a été ajouté à la suite du rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur diverses exportations de matériel de guerre et la réexportation d'obusiers blindés vers le Maroc par les EAU³⁶. Le rapport demandait au Conseil fédéral de préciser les critères d'autorisation afin de permettre une meilleure évaluation des affaires risquées, pour les rejeter le cas échéant. L'art. 5 OMG complété par l'al. 2 est entré en vigueur le 12 décembre 2008.

L'autorisation d'exportation de biens militaires spécifiques est octroyée si l'exportation ne contrevient pas à des accords internationaux, à des mesures de contrôle internationales ou à des mesures de coercition fondées sur la LEmb³⁷. Il en va de même si l'ONU ou certains Etats qui, comme la Suisse, participent à des mesures internationales de contrôle des exportations, interdisent l'exportation du type de biens en question, et si les principaux partenaires commerciaux de la Suisse s'associent à ces mesures d'interdiction³⁸. Les autorisations sont également refusées lorsqu'il y a des raisons de supposer que les biens seront utilisés pour développer, produire ou employer des armes nucléaires, biologiques ou chimiques ou des engins volants non habités destinés à l'engagement de ce type d'armes ou encore que les biens exportés serviront à faire proliférer ces armes³⁹.

Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède, République tchèque, Turquie et Ukraine.

³⁶ *Supra*, n. 11

³⁷ Art. 6, al. 1 LCB

³⁸ Art. 6, al. 2, LCB

³⁹ Art. 6, al. 1, OCB

L'autorisation sera également refusée s'il y a des raisons de supposer que l'exportation des produits contribuera à l'armement conventionnel d'un Etat dont le comportement menace la sécurité régionale ou internationale ou qui soutient des groupes terroristes ou la criminalité organisée⁴⁰. L'octroi d'une autorisation d'exportation pour des biens militaires spécifiques est donc fortement tributaire des décisions internationales et d'indices concrets. Ceci tient au fait que les biens militaires spécifiques comportent moins de risques que le matériel de guerre.

5 Comparaison de la législation suisse avec celle d'une sélection de pays étrangers

5.1 Sélection des pays de comparaison

Le postulat réclame en premier lieu un examen permettant de constater si la législation et le régime des autorisations sont plus restrictifs en Suisse que dans les pays concurrents. Pour ce faire, il convenait tout d'abord de définir quels Etats étaient considérés comme des concurrents.

La comparaison avec les Etats européens a bien entendu constitué le volet principal. Certains Etats membres de l'UE affichent des volumes d'exportation de matériel de guerre d'un niveau similaire à celui de la Suisse. Comme expliqué précédemment dans le présent rapport, la comparaison devait en premier lieu porter sur des pays dont les obligations internationales et les conditions relatives à la politique étrangère sont similaires à celles de la Suisse. Parmi les Etats européens, l'Autriche et la Suède sont les plus proches du statut de la Suisse s'agissant de la neutralité et des principes de politique étrangère. C'est la raison pour laquelle ces deux pays seront considérés en priorité pour la comparaison relative à la législation et au régime des exportations de matériel de guerre.

Si la comparaison avec d'autres Etats européens peut également donner certains éclairages, il faut garder à l'esprit que ces derniers ne sont pas soumis aux mêmes obligations internationales que la Suisse ni aux mêmes impératifs en termes de politique étrangère. Dans cette catégorie, la comparaison porte principalement sur les pays limitrophes que sont l'Allemagne, l'Italie et la France. Une comparaison avec la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège pourrait également se révéler intéressante étant donné certaines similitudes en matière économique et de politique étrangère.

La focalisation sur ces Etats européens est également judicieuse du fait que de nombreuses entreprises suisses d'armement font partie d'un groupe international ayant un siège ou une filiale dans un pays européen. D'autres travaillent en étroite collaboration avec des entreprises étrangères sises en Europe. Dans une certaine limite, ces entreprises qui travaillent avec des entreprises d'armement étrangères peuvent réaliser leurs opérations depuis l'un ou l'autre pays.

Pour les motifs exposés précédemment, le présent rapport comparera d'une part la législation et le régime des autorisations de la Suisse avec ceux de l'Autriche et de la Suède, et d'autre part avec ceux de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas et de la Norvège. D'autres pays seront pris en considération pour des comparaisons ponctuelles.

⁴⁰ Art. 6, al. 1^{bis}, LCB et art. 6, al. 1, OCB

5.2 Réglementation de l'UE

Exception faite de la Norvège, tous les pays de comparaison sont membres de l'UE. Dès 1998, celle-ci a fait ses premiers pas en vue d'harmoniser le contrôle à l'exportation des Etats membres en élaborant le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements⁴¹. Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, le code de conduite a été remplacé par la position commune du Conseil 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires⁴² (position commune).

La position commune contient des règles contraignantes pour l'action politique des Etats membres s'agissant du contrôle des exportations d'équipements militaires. Sa mise en œuvre incombe à chaque Etat membre dans le cadre de sa politique nationale et de sa législation. La plupart des Etats membres disposent de leur propre législation, d'autres, à l'image du Luxembourg, appliquent directement la position commune. La réglementation et l'application de la procédure d'autorisation des exportations d'armement, et donc la décision relative à un cas concret, relèvent exclusivement de la compétence des Etats membres, ce qui explique les différentes pratiques en matière d'autorisation dans les Etats membres de l'UE.

5.2.1 Définition des équipements militaires

Se fondant sur la position commune, l'UE publie régulièrement une liste commune des équipements militaires de l'UE⁴³, laquelle sert de référence, juridiquement non contraignante, pour les listes nationales des Etats membres relatives aux technologies et aux biens militaires, raison pour laquelle elle ne les remplace pas. La liste répertorie de manière exhaustive les équipements militaires à contrôler. Elle correspond à la liste des biens militaires élaborée par la communauté internationale dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar. Attendu que la liste des biens militaires spécifiques figurant à l'annexe 3 de l'OCB reproduit la liste des biens militaires de l'Arrangement de Wassenaar, il n'y a pas de différence entre les définitions des biens militaires.

5.2.2 Procédures d'autorisation

Comme mentionné plus haut, chaque Etat membre de l'UE a compétence pour autoriser les marchés passés avec l'étranger portant sur des biens militaires. Chaque Etat membre de l'UE règle donc lui-même sa procédure d'autorisation et applique les dispositions pertinentes de manière autonome. Sur le fond, tous les membres de l'UE disposent d'une procédure d'autorisation similaire à celle de la Suisse. Chaque marché passé avec l'étranger doit être approuvé par l'autorité compétente ou par le gouvernement. Globalement, les procédures d'autorisation des Etats membres de l'UE sont plus complexes, plus lourdes et plus longues que celle de la Suisse. Les efforts déployés par l'UE en vue de la réalisation d'un marché

⁴¹ Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, adopté le 5 juin 1998 par le Conseil de l'Union européenne, doc. 8675/2/98 REV 2.

⁴² Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8.12.2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, JO L 335 du 13.12.2008, p. 99. Cf. annexe (chap. 9.3).

⁴³ Cf. la liste actuelle: «Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne», adoptée par le Conseil le 27 février 2012 (PESC), document n° 2012/C 85/01, Journal officiel n° C 085 du 22.3.2012, p. 1.

intérieur ont par ailleurs débouché sur une directive devant permettre de simplifier les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté⁴⁴.

5.2.3 Critères d'autorisation

La position commune de l'UE contient huit critères pris en compte pour l'autorisation d'une exportation. L'Etat compétent contrôle chaque exportation sur la base des critères d'autorisation sous l'angle⁴⁵:

1. du respect des obligations et des engagements internationaux de l'Etat exportateur;
2. du respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et le respect du droit international humanitaire par ce pays;
3. de la situation intérieure dans le pays de destination;
4. de la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales;
5. de la sécurité nationale du pays d'exportation et celle des pays amis et alliés;
6. du comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale;
7. du risque de détournement ou de réexportation des équipements militaires;
8. de la compatibilité des exportations d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire.

Les critères de la position commune sont structurés de manière similaire aux principes régissant l'octroi d'une autorisation et aux critères d'autorisation prévus par la législation suisse et contiennent dans une large mesure les mêmes éléments. Les premiers sont certes plus détaillés, mais ils ne contiennent que peu d'éléments supplémentaires à prendre en considération.

La principale différence entre la législation suisse et la position commune de l'UE tient moins aux éléments à prendre en considération qu'à la manière dont ils sont pris en compte dans l'évaluation. Comme dans la législation suisse, les critères sont formulés de manière générale et sont «évalués» ou «pris en compte».

Les critères qui, dans la politique des Etats membres de l'UE, doivent entraîner un refus reposent non sur une situation générale dans le pays de destination (par exemple la violation systématique et grave des droits de l'homme) comme c'est le cas pour les critères d'exclusion de l'OMG, mais sur l'utilisation qui sera faite de chaque bien militaire exporté dans le pays de destination (par exemple l'utilisation d'un bien militaire pour enfreindre les droits de l'homme). Les critères sont formulés de sorte que ce n'est pas une situation générale dans le pays de destination à elle seule, mais bien l'influence potentielle d'une exportation concrète sur cette situation, qui est déterminante.

En revanche, en vertu de la législation suisse, une exportation est toujours exclue en application du droit international, des engagements internationaux de la Suisse et des principes de politique étrangère lorsque le pays de destination est partie à un conflit armé interne ou international, lorsque les droits de l'homme y sont systématiquement et gravement violés ou lorsqu'il figure sur la liste du CAD de l'OCDE répertoriant les pays les moins développés bénéficiant d'aide publique au développement, indépendamment du fait que l'exportation soit liée ou non au motif du refus.

⁴⁴ Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JO L 146 du 10.06.2009, p. 1, dernière modification par la directive 2012/10/UE, JO L 85 du 24.3.2012, p. 3.

⁴⁵ L'intégralité du texte de la position commune figure en annexe (chap. 9.3).

Conformément à la position commune, les exportations doivent en revanche être refusées uniquement s'il existe un haut risque que les biens militaires seront utilisés pour attaquer un autre pays, s'appropriier un territoire avec violence ou à des fins de répression interne. Une exportation doit également être refusée si elle entraînerait ou prolongerait un conflit armé dans le pays de destination, ou qu'elle exacerberait des tensions ou des conflits existants. Le stade de développement d'un pays de destination motive uniquement un refus si l'acquisition des biens militaires est totalement disproportionnée par rapport au stade de développement.

Corréler l'autorisation à l'impact des exportations sur la situation sur place, à savoir au risque manifeste d'utilisation abusive, place relativement haut le seuil de refus, puisqu'il faut pouvoir apporter des indices concrets. Pour l'évaluation, la position commune exige non seulement la prise en compte de la situation dans le pays de destination, mais encore du type de biens d'armement à exporter. C'est la raison pour laquelle un bien d'armement peut être exporté tant que son exportation n'a pas de conséquences négatives sur une situation problématique dans le pays de destination. Ainsi, selon la position commune, il est possible d'exporter des pièces d'artillerie pour la défense aérienne dans un pays violant systématiquement et gravement les droits de l'homme, puisque les pièces d'artillerie pour la défense aérienne ne sont en principe pas employées pour commettre des infractions aux droits de l'homme. Conformément à la législation suisse, une pratique de ce type est permise uniquement s'il n'y a pas, dans le pays de destination, de violations systématiques et graves des droits de l'homme, de conflits armés et que le pays de destination ne compte pas parmi les pays les moins développés, puisque les critères pertinents excluent toute exportation et donc une appréciation différenciée du type de biens d'armement militaires.

5.3 Législations de l'Autriche et de la Suède

La position commune et les autres directives de l'UE concernant le transfert de biens d'armement doivent être mises en œuvre par les Etats membres de l'UE dans le cadre de leur politique et de leur législation nationales. Dans l'optique d'une comparaison avec la législation suisse, les différences les plus intéressantes sont celles qui contrastent avec la réglementation suisse. Rappelons que les conditions régnant en Autriche et en Suède sont similaires à celles de la Suisse du fait de leur neutralité et de leur position en matière de politique extérieure.

L'Autriche est en train de procéder à une révision de fond de sa législation. Dorénavant, les droits de l'homme devront être pris en compte et une déclaration de non-réexportation sera exigée. Par ailleurs, la liste des biens militaires de l'UE sera directement applicable. Dans la législation autrichienne, il existe des critères d'autorisation qui excluent l'octroi d'autorisations d'exportation, ainsi que des motifs permettant malgré tout l'octroi d'une autorisation.⁴⁶ La teneur des critères d'autorisation correspond à la position commune de l'UE. La base légale contient donc le critère selon lequel les exportations d'armement doivent être interdites en cas de craintes importantes relatives à la sécurité ou à la situation militaire, notamment. L'Autriche tient par ailleurs compte de l'impact d'une exportation sur la criminalité internationale ou le terrorisme⁴⁷. Tout comme la Suisse, l'Autriche exclut catégoriquement les exportations de biens d'armement vers les territoires en proie à un conflit armé, où un tel conflit risque d'exploser, ou ceux qui sont le théâtre d'autres tensions. Le critère du respect des droits de l'homme est formulé de telle sorte que les exportations d'armement sont rejetées s'il y a un risque que les marchandises soient employées pour violer les droits de l'homme.⁴⁸

⁴⁶ Cf. *Kunsttext zum Kriegsmaterialgesetz – KMG, BGBl. Nr. 540/1977, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 72/2011*, par. 3, 2. (en allemand uniquement)

⁴⁷ *Aussenhandelsgesetz, du 28 avril 2011*, par. 10.

⁴⁸ Cf. *Zweite Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Durchführung des Aussenhandelsgesetzes 2011 (Zweite Aussenhandelsverordnung 2011) (Entwurf)*.

Il existe en Suède deux catégories de biens militaires, similaires aux catégories de matériel de guerre et des biens militaires spécifiques, dont la liste est toutefois moins détaillée que la liste des biens militaires de l'UE.⁴⁹ La procédure d'autorisation suédoise prévoit qu'une demande d'exportation pour des biens militaires doit en principe être rejetée et que, par conséquent, chaque autorisation doit être motivée. C'est la raison pour laquelle les exportations de biens militaires sont uniquement autorisées en présence de motivations relevant de la politique de sécurité ou de la politique de défense nationale et si elles ne sont pas contraires à la politique étrangère de la Suède.⁵⁰ Une directive suédoise précise les conditions à examiner avant l'octroi d'une autorisation.⁵¹ La Suède autorise en principe le transfert de biens d'armement s'ils ont été mis au point dans le cadre de joint-ventures. Selon cette directive, les exportations d'armement vers les Etats nordiques, neutres ou membres de l'UE ne contreviennent en principe pas à la politique extérieure de la Suède. Comme c'est le cas en Suisse, les exportations de matériel de guerre sont interdites lorsque le pays de destination est impliqué dans un conflit armé international, lorsqu'il est en proie à des conflits armés internes, ou lorsque les droits de l'homme y sont systématiquement et gravement violés.

5.4 Législations d'autres Etats

5.4.1 Législation des autres Etats membres de l'UE à inclure dans la comparaison: Allemagne, Italie, France, Belgique et Pays-Bas

Les réglementations allemandes et françaises ne prévoient pas, à quelques exceptions près, de régime d'autorisation obligatoire pour les pièces détachées, les éléments d'assemblage et les pièces anonymes d'armes de guerre.⁵² Les revolvers et les pistolets, des logiciels militaires et les appareils de conduite de tir ne sont pas non plus soumis aux dispositions légales relatives à l'exportation d'armes de guerre.⁵³ La législation belge, quant à elle, étend le catalogue des biens militaires à contrôler et inclut le matériel pour les services de l'ordre.⁵⁴ La liste française des biens militaires, qui reproduit la liste des biens militaires de l'UE, contient en outre des équipements conçus pour la guerre électronique tels que les satellites, les fusées spatiales et leurs appareils de lancement.⁵⁵

Les procédures d'autorisation sont très similaires d'un pays à l'autre. En plus des autorisations individuelles pour les marchés passés avec l'étranger, la France et l'Italie appliquent un système d'autorisation préalable à la conclusion du marché.⁵⁶ Cette autorisation doit être obtenue avant même de pouvoir engager des négociations concrètes.

⁴⁹ Cf. *List of Military Equipment for Combat Purposes (MEC) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300) et List of Other Military Equipment (OME) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)*.

⁵⁰ *The Military Equipment Act (1992:1300)*, Section 1.

⁵¹ *Swedish Guidelines for the Exportation of Military Equipment and other Forms of Collaboration Abroad, Excerps from the Military equipment Act, 1992.*

⁵² Pour l'Allemagne, voir la liste des armes de guerre (*Anlage zu Para. 1 Abs. 1 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen*), et pour la France, voir l'*Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés*, art. 13, 1.

⁵³ *Ibid*, Teil B, V. Rohrwaffen und I. Flugkörper.

⁵⁴ Flemish Peace Institute, «Benchmarking Arms Export Controls: a region and its neighbours», Report (March 2007), p. 25.

⁵⁵ *Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation, ML 11 et Décret n° 95-589 du mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions*, art. 3.

⁵⁶ Pour la France, voir l'*Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, Chapitre 5, art. 2335-2* et pour l'Italie, voir Fondation pour la recherche stratégique, «The Transfer Directive: perceptions in European countries and recommandations», recherches & documents (n° 04/2010), p. 57.

Les Pays-Bas ont réglé par voie légale l'autorisation générale pour le transfert de biens militaires vers les Etats membres de l'OTAN, de sorte que certains biens peuvent y être exportés pratiquement sans aucune limite.⁵⁷ L'Allemagne et l'Italie ne prévoient pas non plus de limites pour les exportations vers les Etats membres de l'OTAN.⁵⁸ La Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg autorisent un transfert illimité des biens d'armement dans le cadre de l'Union économique Benelux.⁵⁹ Les Etats membres de l'UE sont en train de mettre en place des autorisations générales et des autorisations globales pour les opérations entre Etats membres dans le cadre de la mise en œuvre de la directive simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. L'avancement des travaux varie d'un Etat à l'autre.⁶⁰

S'agissant du traitement des critères d'autorisation, l'Allemagne a précisé dans un document de base que les exportations d'armement devaient être autorisées de manière restrictive et qu'elles ne devaient pas servir à renforcer des capacités d'exportation spécifiques.⁶¹ Quant à la Belgique, elle ajoute l'élément du trafic de drogue à celui du terrorisme.⁶² En vertu de la législation italienne, il convient, comme en Suisse, de refuser une autorisation en cas de conflit armé ou de violations des droits de l'homme dans le pays de destination.⁶³

5.4.2 La législation de la Norvège

Une comparaison avec la Norvège devrait être intéressante, puisque ce pays, comme la Suisse, n'est pas membre de l'UE. Il convient par contre de relever que la Norvège est membre de l'OTAN. La législation norvégienne divise les biens d'armement en deux catégories, avec des conséquences diverses.⁶⁴ La première catégorie couvre davantage de produits que la notion de matériel de guerre dans la LFMG, en incluant notamment des équipements de camouflage, d'entraînement et de communication.⁶⁵ La deuxième catégorie correspond grosso modo aux biens militaires spécifiques de la LCB. La procédure d'autorisation est similaire à celle de la Suisse.

Les principaux critères d'autorisation sont, d'une part, énoncés dans des directives, et, d'autre part, découlent des huit critères de la position commune de l'UE.⁶⁶ Les directives préconisent la prise en compte des problèmes politiques et des droits démocratiques dans le pays de destination.⁶⁷ Pour ce faire, les pays de destination potentiels sont répartis en trois

⁵⁷ *Flemish Peace Institute, supra*, n. 53, p. 42.

⁵⁸ Pour l'Allemagne, voir *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, du 12 janvier 2000, chap. II, 1. et pour l'Italie, voir *Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. Uff., 14 luglio, n. 163)*, *Nuove norme sul controllo dell' esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, art. 9 par. 4.

⁵⁹ *Flemish Peace Institute, supra*, n. 53, p. 35.

⁶⁰ En France, voir *Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité* (Projet de loi).

⁶¹ *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, du 19 janvier 2000, préambule et chap. III, 1.

⁶² *Loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente*, art. 4.

⁶³ *Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. Uff., 14 luglio, n. 163)*, *Nuove norme sul controllo dell' esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, art. 1, 6a et 6d.

⁶⁴ *Regulations to the implementation of control of the export of strategic goods, services and technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs on 4 July 2007*, par. 1, let. c et *Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use*, chap. 2, par. 2.

⁶⁵ *Control List I – Arms, ammunition, other military equipment and components and related technology*, par. 13.

⁶⁶ *Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use*, chap. I, par.1.

⁶⁷ *Ibid.*

groupes différents.⁶⁸ L'obstacle que représente l'obtention d'une autorisation est plus ou moins important selon le groupe et la catégorie de biens concernés.

5.4.3 Réglementations d'autres Etats

Le contrôle à l'exportation des biens militaires reflète les intérêts politiques, économiques et stratégiques d'un Etat dans le monde. C'est la raison pour laquelle les principales dispositions, voire leur interprétation, sont constamment adaptées au contexte international et aux intérêts de l'Etat. Au Danemark, où l'industrie d'armement est très petite et très spécialisée, la législation est très stricte, notamment du fait que la définition des biens à contrôler est très large. Le Canada applique les huit critères de la position commune de l'UE, sachant toutefois que les exportations à destination des Etats-Unis sont en principe autorisées au titre du «Defence Production Sharing Agreement».⁶⁹

Jusqu'à présent, il régnait au Japon une interdiction d'exporter des biens militaires. Cela étant, le gouvernement japonais est en train de mettre au point un contrôle à l'exportation qui permettra officiellement de passer des marchés avec l'étranger, cela afin de promouvoir l'industrie d'armement nationale et la coopération internationale dans le domaine de l'armement.⁷⁰ Les Etats-Unis d'Amérique procèdent actuellement à une réforme complète de leurs contrôles à l'exportation.⁷¹ Il s'agit avant tout de clarifier et d'optimiser les procédures internes.⁷² Le contrôle à l'exportation s'en trouve allégé pour un grand nombre de biens militaires. Par ailleurs, les marchés passés avec certains pays ne seront plus soumis au régime des autorisations. La réforme s'est faite sur fond d'amélioration de la compétitivité et d'augmentation de la coopération internationale en matière d'armement et de marchés publics.

5.5 Synthèse

En conclusion, on peut dire que la définition des biens militaires de l'UE correspond globalement à celle de la Suisse. La procédure d'autorisation appliquée par la Suisse est structurée de manière similaire à celles appliquées par les Etats membres de l'UE, mais se révèle moins complexe et plus efficace. Les transferts de biens militaires entre Etats membres de l'UE bénéficient toutefois de facilités considérables.

Les critères d'autorisation pertinents pour les exportations de biens militaires sont nettement plus stricts dans la législation suisse sur le matériel de guerre qu'ils ne le sont dans la position commune de l'UE, qui constitue le standard minimum pour les Etats membres de l'UE. Si les deux réglementations se fondent grosso modo sur les mêmes éléments d'évaluation, la législation suisse prévoit des critères d'exclusion motivés par la situation dans le pays de destination, tandis que les critères de l'UE établissent une corrélation entre l'impact d'une opération d'exportation concrète et la situation dans le pays de destination. Il peut en résulter une plus grande marge de manœuvre pour l'autorité chargée d'octroyer les autorisations, si la législation nationale n'est pas plus stricte que la position commune.

⁶⁸ Ibid, chap. II, par. 1.

⁶⁹ Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2010, p. 35 et *Defence Production Sharing Agreement between Canada and the United States of America, Letter of Agreement*, 27.7.1956.

⁷⁰ Cf. entre autres Jane's Defence Weekly, «Japanese industry seeks advice after export ban lift», 11 janvier 2012, p. 6.

⁷¹ Jane's Defence Weekly, «Road to recovery?», 7 décembre 2011, p. 30 à 32.

⁷² Pour une représentation exacte de la procédure d'autorisation américaine, cf. Yann Aubin et Arnaud Idiart, «Export Control Law and Regulations Handbook», Wolters Kluwer (2011), p. 374 ss.

Si l'on considère les pays individuellement, on observe des différences non seulement entre les réglementations des Etats membres de l'UE, mais encore par rapport aux réglementations de l'UE elle-même. La définition des biens militaires peut y être plus ou moins stricte, et les huit critères de la position commune peuvent être complétés ou concrétisés par des considérations nationales. Les réglementations nationales de l'Autriche et de la Suède sont comparables à celles de la Suisse: s'agissant du critère des conflits armés, les positions de ces pays sont très similaires du fait des obligations internationales et politiques incombant aux Etats neutres; s'agissant de la situation des droits de l'homme, la réglementation de la Suède est identique à celle de la Suisse, tandis que la réglementation autrichienne reprend le critère de la position commune de l'UE, qui est moins restrictif. La réglementation de la Norvège se distingue peu de la législation suisse. Il existe en revanche de plus grandes différences par rapport aux législations nationales de certains Etats membres de l'UE qui appliquent des dispositions spéciales aux exportations à destination des Etats membres de l'OTAN. Dans l'ensemble, les différences par rapport à la plupart des Etats européens ayant fait l'objet d'une comparaison sont minimales. Pour déterminer dans quelle mesure ces différences ont eu un impact sur la pratique en matière d'autorisation des exportations de biens militaires, il faut s'appuyer sur les exportations autorisées ces dernières années.

6 Comparaison du régime d'autorisation pratiqué par la Suisse et une sélection de pays étrangers

6.1 Exportations globales de biens militaires

Le volume global des exportations de biens militaires est très difficile à déterminer. Le Congressional Research Service (CRS, Washington DC) estime que, en 2010, les exportations de biens d'armement ont totalisé 40 milliards de dollars⁷³. Le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), spécialisé dans les questions de sécurité internationale, a renoncé, depuis 2008, à publier des chiffres mesurés en termes monétaires, et emploie des indicateurs de tendance calculés de manière uniforme⁷⁴. Pour l'année 2007, les exportations estimées en dollars par le SIPRI représentent le double des exportations calculées par le CRS, ce qui illustre bien les difficultés à évaluer le volume des exportations de biens d'armement dans le monde.

Ces difficultés tiennent principalement à l'incohérence et à la non-exhaustivité des informations fournies par les pays exportateurs. A cela s'ajoute l'hétérogénéité des définitions tant des biens militaires que des marchés passés avec l'étranger portant sur ces biens, ce qui entraîne des divergences dans les statistiques en la matière⁷⁵. Enfin, les chiffres figurant dans les statistiques reposent sur des données monétaires, qui ne reflètent guère la valeur militaire d'un bien d'armement (un pistolet décoré à la main, p. ex., peut valoir jusqu'à 20 fois le prix normal d'un tel pistolet) ni la quantité effective des biens exportés. Il convient également de relever que les statistiques des exportations ne rendent pas nécessairement compte des affaires conclues par les entreprises d'armement avec l'étranger dès lors que ces opérations passent par des consortiums transfrontaliers ou des filiales, ou qu'elles prennent la forme d'une production sous licence dans le pays de

⁷³ CRS (Richard F. Grimmet, spécialiste en sécurité internationale), *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010*, 22.9.2011, résumé.

⁷⁴ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, septembre 2011, pp. 295-297.

⁷⁵ Ainsi, l'Allemagne et l'Autriche ne définissent pas les revolvers, les pistolets et la plupart des pièces détachées comme des armes de guerre (cf. ch. 5.4.1). Les exportations de ces biens ne sont donc pas comprises dans les statistiques des exportations.

destination⁷⁶. Dans ces conditions, comparer les exportations de biens d'armement de plusieurs pays s'avère très complexe.

Le SIPRI estime que le volume global des exportations de biens d'armement entre 2006 et 2010 était de 24 % plus élevé qu'entre 2001 et 2005⁷⁷. Les cinq plus gros pays exportateurs (Etats-Unis, Russie, Allemagne, France et Grande-Bretagne) couvrent à eux seuls environ 75 % du volume total des exportations⁷⁸. Les cinq principaux pays de destination entre 2006 et 2010 étaient l'Inde, la Chine, la Corée du Sud, le Pakistan et la Grèce⁷⁹.

Entre 2006 et 2010, le volume global des exportations s'est réparti comme suit entre les différentes régions du monde: 43 % vers l'Asie et l'Australie, 21 % vers l'Europe, 17 % vers le Proche-Orient, 12 % vers l'Amérique et 7 % vers l'Afrique⁸⁰. Cette répartition devrait refléter grosso modo les réalités du marché dans un avenir proche.

Les cinq plus gros fournisseurs d'armes classiques et leurs principaux clients, 2006-2010

Pays exportateurs	Part dans les exportations d'armes mondiales	Principaux pays de destination (part dans les exportations totales du pays exportateur)		
		Premier	Deuxième	Troisième
Etats-Unis	30 %	Corée du Sud: 14 %	Australie: 9 %	EAU: 8 %
Russie	23 %	Inde: 33 %	Chine: 23 %	Algérie: 13 %
Allemagne	11 %	Grèce: 15 %	Afrique du Sud: 11 %	Turquie: 10 %
France	7 %	Singapour: 23 %	EAU: 16 %	Grèce: 12 %
Grande-Bretagne	4 %	Etats-Unis: 23 %	Arabie saoud.: 19 %	Inde: 13 %

Source: SIPRI Yearbook 2011, tableau 6.1, p. 273.

6.2 Exportations suisses de biens militaires et régime suisse d'autorisation

En 2011, la Suisse a exporté des biens militaires d'une valeur totale de 1977,4 millions de francs; 872,7 millions (44 %) pour le matériel de guerre et 1104,7 millions (56 %) pour les biens militaires spécifiques. Les exportations de biens militaires représentent 0,95 % des exportations totales de la Suisse, ce qui correspond à une forte hausse par rapport à ces dernières années. En termes de valeur, les exportations 2011 de biens militaires en valeur se répartissent comme suit entre les différentes régions: 582,3 millions de francs (matériel de guerre: 495,5 millions) vers l'Europe, 1185,1 millions (matériel de guerre: 318,1 millions) vers l'Asie, 141,1 millions (matériel de guerre: 46,6 millions) vers l'Amérique, 56,5 millions

⁷⁶ La production sous licence de biens militaires n'est pas recensée dans les statistiques des exportations, car même si le transfert de savoir-faire est soumis à autorisation, il ne donne pas lieu à l'exportation de biens tangibles. Les affaires avec l'étranger conclues par des consortiums ou des filiales (pour autant que les pièces détachées considérées n'entrent pas dans la définition des biens militaires) ne sont prises en compte que dans la statistique des exportations du pays qui autorise l'exportation du produit global.

⁷⁷ SIPRI Yearbook 2011, *supra*, n. 73, p. 271.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

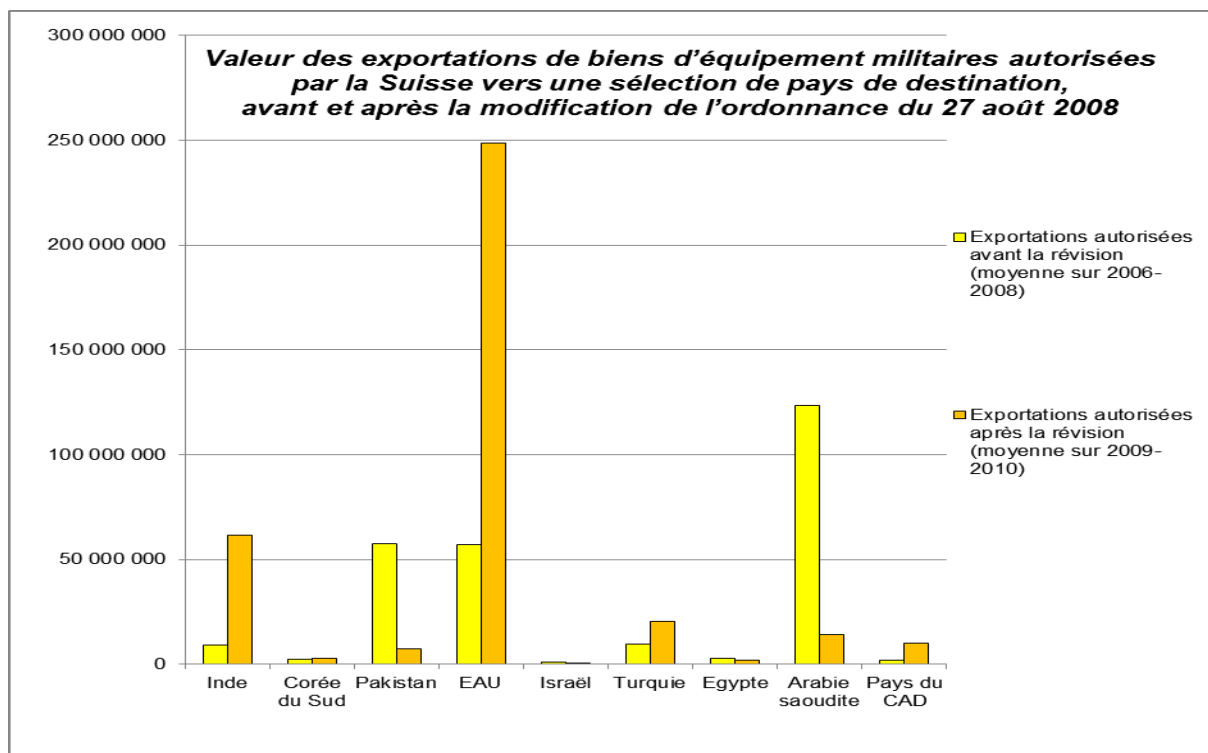
⁸⁰ *Ibid.*

(matériel de guerre: 6,1 millions) vers l'Afrique et 13,1 millions (matériel de guerre: 6,3 millions) vers l'Australie⁸¹.

Traditionnellement, les pays d'Europe occidentale sont les principaux acquéreurs des biens militaires suisses. Le régime d'autorisation s'appliquant aux exportations vers ces pays peut être qualifié de libéral, ce qui se justifie par le fait que ces pays ont adhéré aux standards des régimes internationaux de contrôle des exportations et qu'il n'y a généralement aucune raison de rejeter les demandes d'exportation vers ces pays.

La modification de l'art. 5 OMG visant à étoffer les critères d'exclusion, entrée en vigueur le 12 décembre 2008, a entraîné un net durcissement de la pratique d'octroi des autorisations pour certains pays. Le 25 mars 2009, le Conseil fédéral a ainsi décidé de ne plus autoriser aucune exportation de matériel de guerre à destination de l'Egypte, de l'Arabie saoudite et du Pakistan. Cette décision ne s'applique toutefois pas aux livraisons de pièces de rechange et de munitions pour des biens déjà livrés⁸² ni aux demandes d'exportation portant sur des armes à feu (à épauler ou de poing) qui sont destinées à un usage privé ou sportif⁸³. Le Conseil fédéral a motivé sa décision par la détérioration de la situation régnant dans le pays ou par la dégradation de la situation des droits de l'homme. En conséquence, les exportations vers l'Arabie saoudite et, dans une moindre mesure, vers le Pakistan ont fortement reculé en 2009 et 2010, alors que celles vers l'Egypte sont restées stables, à un niveau très bas.

Le Conseil fédéral a par ailleurs confirmé, le 25 mars 2009, que les livraisons de matériel de guerre en Inde et en Corée du Sud sont théoriquement possibles. Pour d'autres pays comme Israël ou les pays les moins avancés, la modification de l'ordonnance n'a pour ainsi dire rien changé, dans la mesure où les exportations de matériel de guerre à destination de ces pays n'étaient déjà presque jamais autorisées. Le graphique ci-après rend compte du changement induit par la révision de l'ordonnance dans la pratique suisse d'octroi des autorisations d'exportation vers une sélection de pays.



⁸¹ *Ibid.*

⁸² Cf. art. 23 LFMG.

⁸³ Cf. art. 5, al. 3, OMG.

6.3 Sélection des pays de destination à comparer

La comparaison du régime d'autorisation de la Suisse avec celui d'autres pays peut se fonder, d'une part, sur l'ensemble des demandes d'exportation approuvées par le pays exportateur considéré et, d'autre part, sur les demandes d'exportation approuvées pour un pays de destination donné, et montrer la relation entre ces chiffres⁸⁴. Comme les exportations de biens militaires vers la plupart des pays d'Europe sont régies par une procédure simplifiée et que les critères d'exclusion introduits par la révision de l'ordonnance entraînent rarement le rejet de demandes d'exportation vers les pays européens, ceux-ci ne conviennent pas pour une comparaison.

Pour que le choix des pays de destination à comparer soit parlant du point de vue de la Suisse, il faut que la pratique d'octroi des autorisations relative aux pays en question soit potentiellement influencée par les nouveaux critères d'exclusion. De plus, le volume des autorisations d'exportation devrait dépasser un seuil critique pour pouvoir dégager des tendances significatives. Ces critères de sélection excluent la plupart des pays d'Amérique du Sud et d'Asie.

En conséquence, les pays de destination qui se prêtent à une comparaison des régimes d'autorisation sont l'Inde, la Corée du Sud, le Pakistan, les EAU, Israël, la Turquie, l'Égypte et l'Arabie saoudite. Parmi eux, l'Arabie saoudite et les EAU sont les plus gros acheteurs de biens d'armement. L'Inde, le Pakistan et la Corée du Sud figurent également parmi les pays importateurs ayant un certain poids économique. Les exportations vers les pays les moins avancés selon la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le CAD de l'OCDE⁸⁵ se prêtent également à la comparaison, car leur développement durable est généralement prétérité par des dépenses disproportionnées en biens d'armement.

6.4 Exportations autorisées par la Suisse et une sélection d'autres pays

Le tableau ci-après indique, pour la Suisse et une sélection de pays européens, le volume annuel moyen, sur la période 2006-2010, des exportations totales de biens militaires autorisées et des exportations autorisées vers des pays de destination choisis. Il précise également le pourcentage des exportations autorisées vers les pays mentionnés dans les exportations totales autorisées.

La moyenne des exportations autorisées vers un pays donné indique le volume effectif des exportations autorisées et, partant, leurs effets sur le niveau d'armement du pays en question. La moyenne des exportations totales autorisées renseigne sur le poids du pays exportateur. La part des exportations autorisées vers un pays de destination donné dans les exportations totales autorisées indique l'importance de ce client pour le pays exportateur.

Les données sont exprimées sous forme de moyennes annuelles, ce qui permet de faire ressortir des tendances et de neutraliser les valeurs extrêmes. Comme l'objectif est d'étudier l'incidence de la révision du 27 août 2008 sur la pratique d'octroi des autorisations, une différenciation est opérée entre le volume annuel moyen des autorisations d'exportation

⁸⁴ Les comparaisons effectuées dans le présent rapport portent sur les exportations autorisées et non sur les exportations effectives. Ces dernières ne peuvent pas être comparées, parce que les données nécessaires ne sont disponibles que sporadiquement.

⁸⁵ Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, République centrafricaine, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Haïti, Kiribati, Laos, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, Rwanda, Îles Salomon, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen et Zambie.

délivrées par la Suisse dans la période 2006-2008 et celui se rapportant à la période 2009-2010.

Les deux diagrammes en secteurs qui suivent le tableau permettent de comparer le volume annuel moyen des exportations autorisées entre 2006 et 2010 par la Suisse et quelques pays européens, l'un montrant les exportations vers les pays de destination figurant dans le tableau et l'autre les exportations totales (dans le monde entier). Les deux autres graphiques (histogrammes) illustrent le volume moyen des exportations vers chacun des pays de destination représentés et la part de ces exportations dans les exportations totales autorisées.

Comparaison des exportations de biens d'armement autorisées par la Suisse et quelques autres pays selon les statistiques des exportations

	Pays exportateurs										
	France	Allemagne	Italie	Autriche	Suède	Pays-Bas	Belgique	Suisse (Ø 2006-2008)	Suisse (Ø 2009-2010)	Norvège	
Pays de destination	Inde	941 501 233 6,97 %	127 209 685 1,77 %	185 285 157 2,66 %	1 896 386 0,09 %	52 683 913 3,02 %	12 921 259 0,79 %	24 129 746 1,50 %	9 305 097 1,05 %	61 619 916 6,87 %	2 788 0,00 %
	Corée du Sud	423 491 364 3,14 %	843 211 667 11,72 %	35 067 932 0,50 %	1 656 833 0,08 %	26 542 643 1,51 %	6 910 389 0,42 %	1 327 459 0,08 %	2 357 425 0,27 %	2 856 610 0,32 %	694 484 0,09 %
	Pakistan	361 897 627 2,68 %	171 114 367 2,38 %	183 775 431 2,64 %	51 367 933 2,55 %	302 912 659 17,34 %	6 674 430 0,41 %	8 497 827 0,53 %	57 516 816 6,52 %	7 180 642 0,80 %	-
	EAU	1 953 603 720 14,47 %	333 202 372 4,63 %	260 547 833 3,74 %	30 004 744 1,49 %	46 970 198 2,69 %	4 487 513 0,27 %	12 933 841 0,81 %	57 249 550 6,49 %	248 539 102 27,69 %	619 773 0,08 %
	Israël	116 289 384 0,86 %	42 019 831 0,58 %	1 500 029 0,02 %	510 772 0,03 %	-	500 127 0,03 %	3 536 013 0,22 %	765 545 0,09 %	621 382 0,07 %	-
	Turquie	251 055 666 1,86 %	220 490 218 3,06 %	382 036 629 5,49 %	1 168 235 0,06 %	240 325 0,01 %	43 795 174 2,74 %	18 560 834 1,17 %	9 709 473 1,10 %	20 449 687 2,28 %	3 324 491 0,43 %
	Egypte	192 168 809 1,42 %	49 975 900 0,69 %	22 597 487 0,32 %	385 072 0,02 %	650 705 0,04 %	8 648 831 0,53 %	5 794 983 0,36 %	2 630 926 0,30 %	1 755 227 0,20 %	4 637 357 0,59 %
	Arabie saoudite	1 630 003 867 12,07 %	179 747 569 2,50 %	481 499 769 6,91 %	139 796 983 6,93 %	18 359 796 1,05 %	5 531 097 0,34 %	289 747 343 18,05 %	123 603 145 14,01 %	14 289 992 1,59 %	12 864 300 1,65 %
	Pays du CAD	83 587 855 0,62 %	116 030 920 1,61 %	14 140 471 0,20 %	3 677 371 0,18 %	355 497 0,02 %	1 861 353 0,11 %	12 003 861 0,75 %	1 711 922 0,19 %	10 137 828 1,13 %	-
	Monde	16 878 234 938	7 195 441 183	6 963 694 086	2 017 262 756	1 747 202 560	1 637 603 320	1 605 487 466	882 208 299	897 435 812	780 580 904

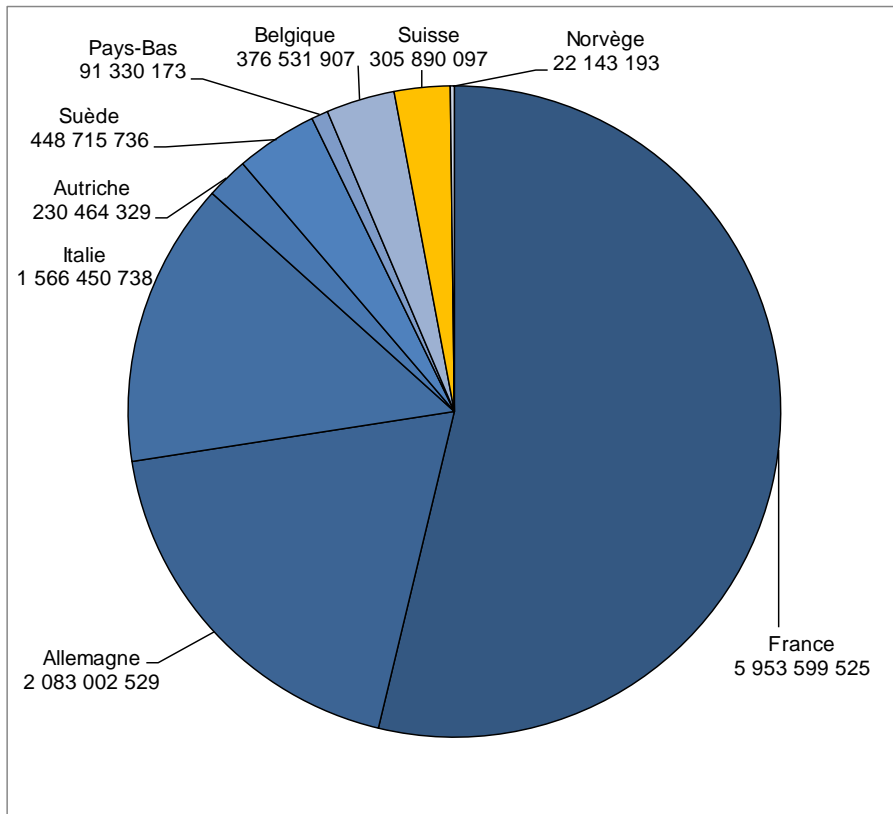
Données:

- Valeur annuelle moyenne (en francs) des exportations de biens militaires autorisées entre 2006 et 2010, par pays exportateur
- Rapport entre la valeur annuelle moyenne, sur la période 2006-2010, des exportations de biens militaires autorisées et celle des exportations totales autorisées, par pays exportateur

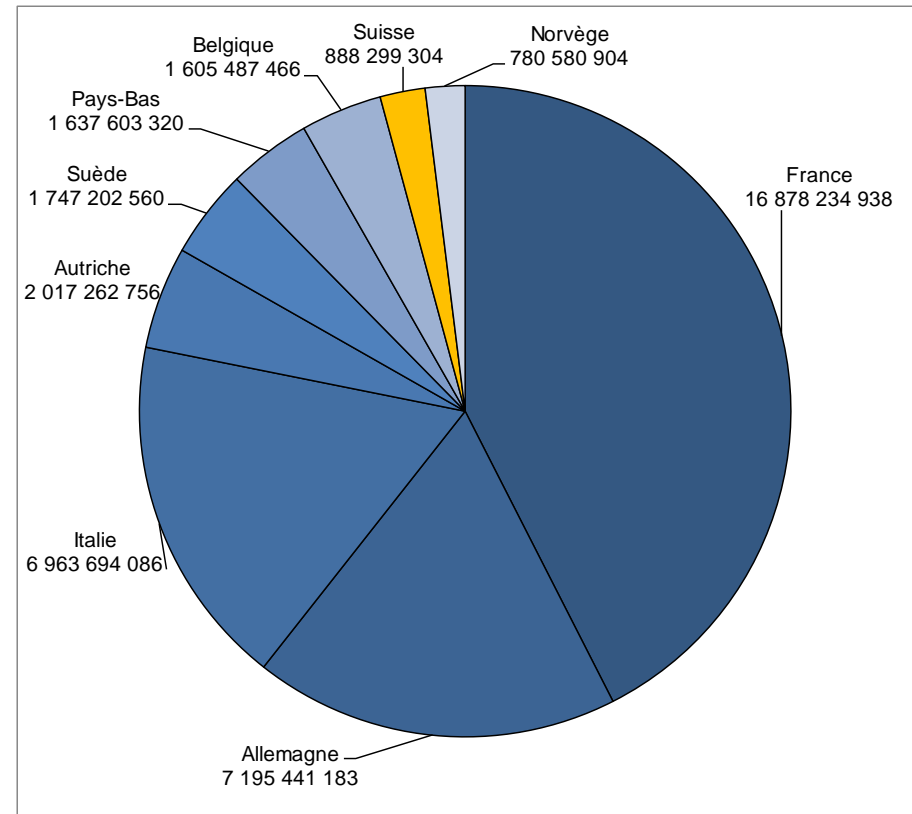
Sources:

- Suisse: statistiques des exportations établies par le SECO
- Etats membres de l'UE: rapports annuels du Conseil de l'UE en application des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (publiés au Journal officiel de l'UE)
- Norvège: rapports annuels du Ministère des affaires étrangères au Parlement relatifs à l'exportation de matériel de défense à partir de la Norvège, au contrôle des exportations et à la coopération internationale en matière de non-prolifération
- taux de change: Banque nationale suisse (taux annuels moyens), cf. www.snb.ch

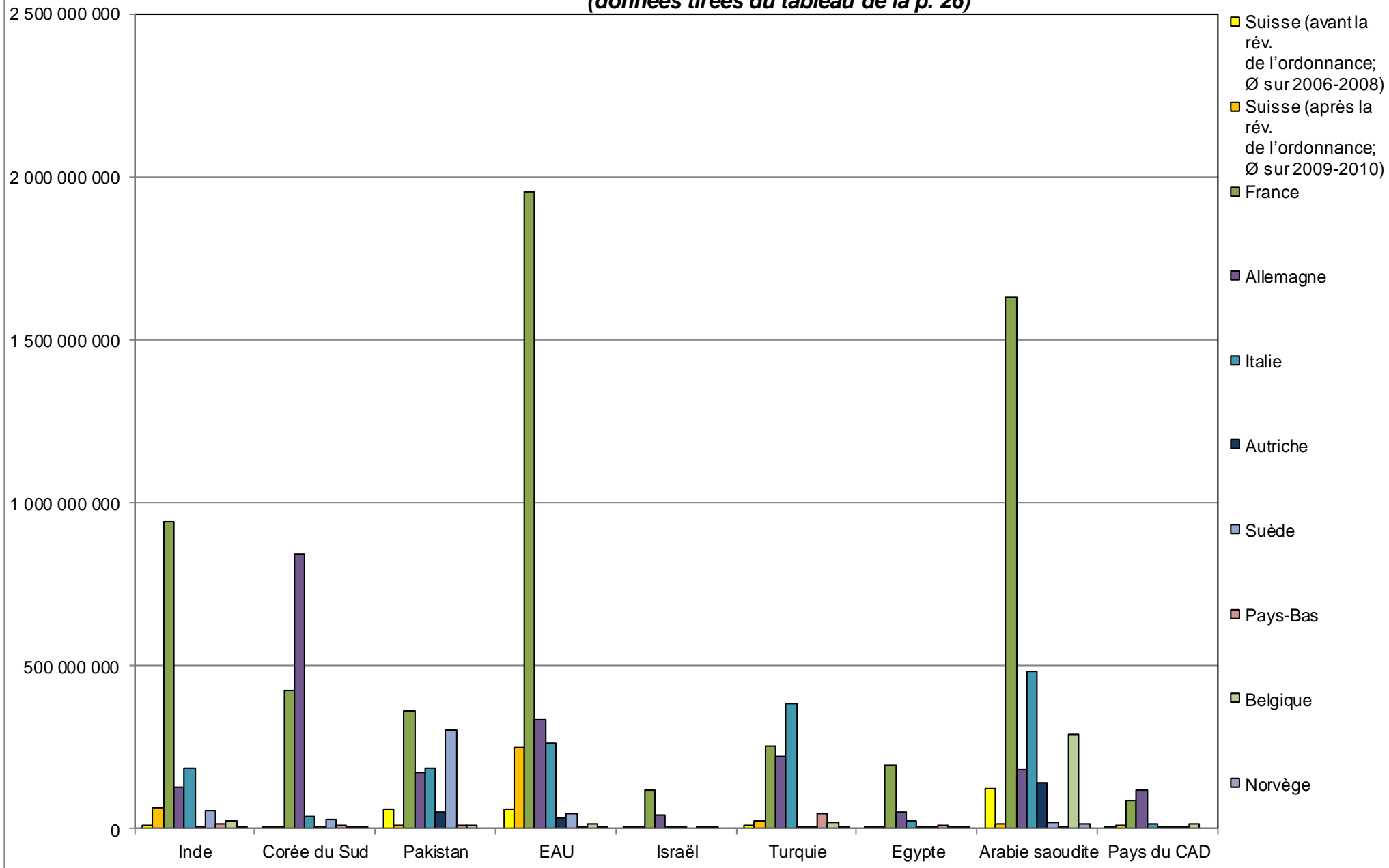
Exportations de biens militaires autorisées vers les pays de destination comparés (total), valeur annuelle moyenne (sur 2006-2010) par pays exportateur (données tirées du tableau de la p. 26)



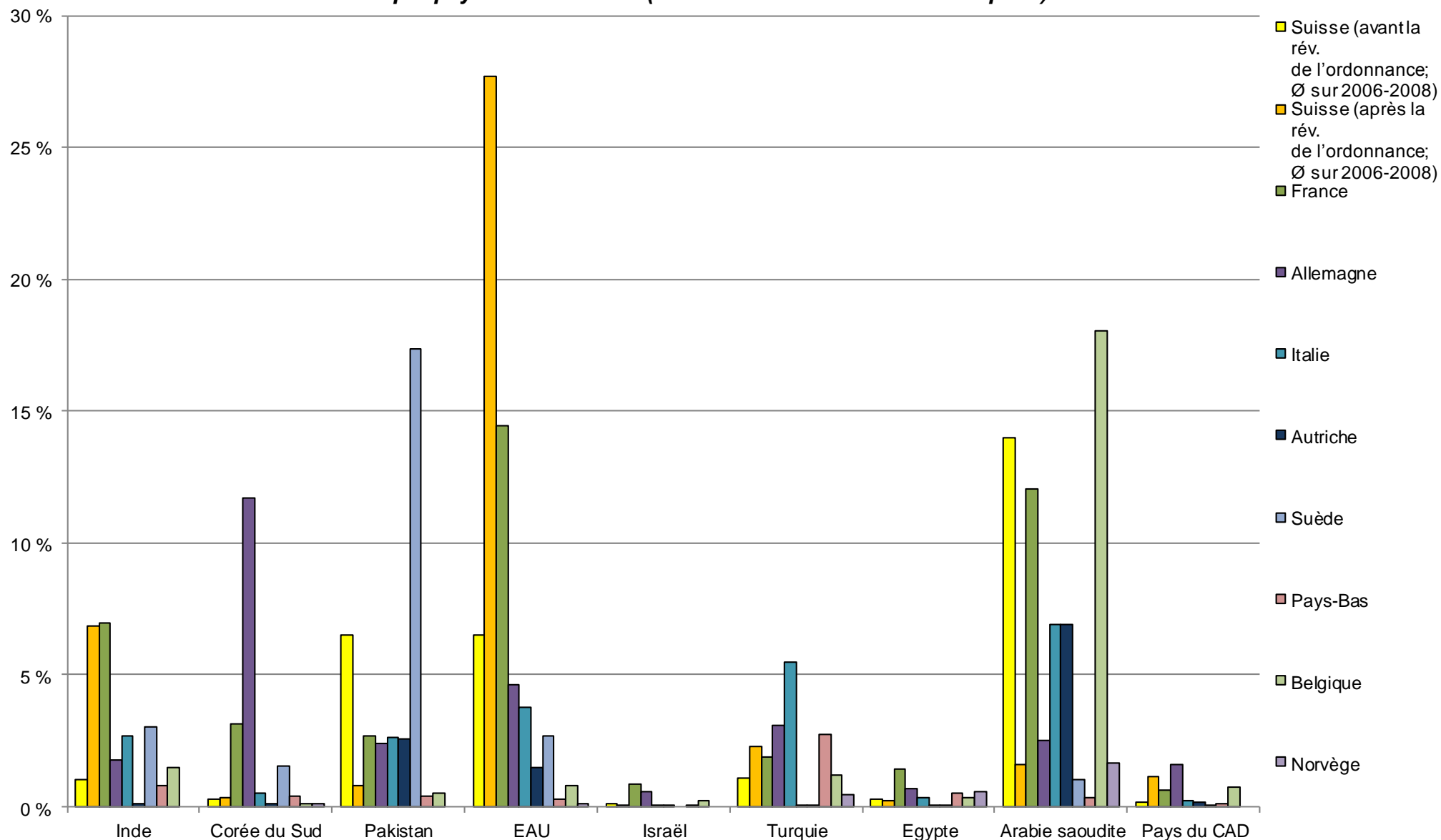
Exportations totales de biens militaires autorisées, valeur annuelle moyenne (sur 2006-2010) par pays exportateur (données tirées du tableau de la p. 26)



**Exportations de biens militaires autorisées, valeur annuelle moyenne (Suisse: sur 2006-2008 et sur 2009-2010; autres pays exportateurs: sur 2006-2010) par pays de destination
(données tirées du tableau de la p. 26)**



**Part des exportations autorisées vers un pays de destination donné dans les exportations totales autorisées
par les pays exportateurs comparés
(Suisse: Ø sur 2006-2008 et Ø sur 2009-2010; autres pays : Ø sur 2006-2010)
par pays de destination (données tirées du tableau de la p. 26)**



6.5 Comparaison des statistiques des exportations

La comparaison des autorisations d'exportation délivrées par la France, l'Allemagne et l'Italie, qui comptent parmi les principaux pays exportateurs, fournit des indications sur les pays de destination privilégiés. La Corée du Sud apparaît comme un marché important pour l'Allemagne. La France exporte principalement vers les EAU, l'Arabie saoudite et l'Inde, alors que la Turquie est le premier client de l'Italie. Même si le faible niveau des parts relatives par pays de destination suggère que les pays exportateurs pratiquent une politique restrictive en matière d'autorisations, le volume absolu des exportations autorisées et, ce faisant, leur influence sur l'armement conventionnel du pays de destination demeurent élevés.

Si l'on analyse les exportations autorisées par des pays dotés d'une industrie d'armement comparable à celle de la Suisse, on constate que l'Arabie saoudite est un débouché important pour l'Autriche et la Belgique, le Pakistan pour la Suède et la Turquie pour les Pays-Bas. En dehors des trois principaux pays exportateurs, tous les pays comparés font preuve de retenue dans l'octroi d'autorisations d'exportation vers Israël; il faut cependant noter que les exportations autorisées vers l'Etat hébreu par l'Allemagne, la France et l'Italie représentent une part relativement faible. Le critère du conflit armé, qui figure dans les différentes législations, semble déployer ses effets lorsqu'il est question de conflits manifestes et persistants, comme on peut le supposer dans le cas d'Israël.

S'agissant de l'octroi d'autorisations d'exportation vers des pays de destination faisant partie des pays les moins avancés, on constate que, à l'exception de l'Allemagne, tous les pays exportateurs comparés mènent une politique plutôt restrictive. Il faut toutefois relever que ces pays présentent un faible potentiel de marché pour les biens d'armement de grande qualité, et donc onéreux, en provenance d'Europe de l'Ouest. D'une manière générale, on peut observer que la Norvège pratique une politique des plus strictes vis-à-vis de ces pays de destination.

La comparaison du régime d'autorisation de la Suisse avec celui des pays retenus fait état de pratiques divergentes. A l'égard de l'Inde, la pratique suisse après 2009 correspond dans une large mesure à celle des pays comparés. Vis-à-vis du Pakistan, la politique adoptée après 2009 peut être qualifiée de très restrictive. La Suède, surtout, mène à l'égard d'Islamabad une politique très tolérante par rapport à celle de la Suisse. Le volume des exportations vers le Pakistan autorisées par l'Autriche était du même ordre que celui des opérations autorisées par la Suisse avant 2009. Le changement de pratique adopté en 2009 à l'égard de Riyad a donné lieu à une politique très stricte en matière d'autorisations. Etonnamment, les exportations vers l'Arabie saoudite autorisées récemment par l'Italie représentent un volume considérable, alors que la législation italienne exclue catégoriquement les exportations vers les pays qui violent les droits de l'homme⁸⁶. La Suède, qui connaît une disposition similaire, a autorisé un volume d'exportations vers l'Arabie saoudite comparable à celui de la Suisse. L'Autriche, quant à elle, a donné le feu vert à un volume considérable d'exportations de biens d'armement à destination de ce pays. La pratique de la Suisse concernant les autorisations d'exportation vers les EAU correspond à peu près à celle des pays comparés. La hausse du volume des autorisations qui s'observe à partir de 2009 est due à l'autorisation d'exporter 25 avions militaires d'entraînement de type Pilatus PC-21, d'une valeur de 450 millions de francs. Cette opération aurait également été autorisée avant la révision.

S'agissant de la Corée du Sud, la politique de la Suisse en matière d'autorisations d'exportation peut être qualifiée de très restrictive par rapport aux trois principaux pays exportateurs et de plutôt restrictive par rapport aux autres pays comparés. Les exportations

⁸⁶ Cf. *supra*, n. 62.

de biens militaires vers la Turquie et Israël font l'objet d'un traitement sévère par la Suisse, ainsi que par les autres pays exportateurs de petite ou moyenne importance. D'une manière générale, les livraisons de biens militaires en Egypte par les pays exportateurs comparés ont été limitées; la pratique de la Suisse doit cependant être considérée comme restrictive au regard de celle de la France, de l'Allemagne, de la Norvège et des Pays-Bas.

En ce qui concerne les pays les moins avancés, la politique suisse en matière d'autorisations se range dans la moyenne des autres pays comparés. Le volume relativement important des exportations autorisées à destination de ces pays en 2009 et 2010 s'explique par une autorisation portant sur la livraison en Angola de véhicules de déminage d'une valeur de 19,6 millions de francs. Ces biens avaient été acquis dans le cadre d'un programme de déminage mené par les Nations unies et ne sont aujourd'hui plus soumis à autorisation.

6.6 Exportations de biens militaires vers l'Arabie saoudite et le reste du Moyen-Orient

Pour obtenir une image plus claire du régime d'autorisation pratiqué par différents pays, quelques opérations concrètes conclues avec Riyad sont examinées dans les lignes qui suivent. Ainsi, l'Allemagne a autorisé la production sous licence, en Arabie saoudite, de fusils d'assaut HK G36 de conception allemande⁸⁷. La Grande-Bretagne, pour sa part, livrera à Riyad 72 avions de combat de type Eurofighter Typhoon, qui sont produits avec le concours d'entreprises d'armement allemandes, italiennes et espagnoles⁸⁸. Aucune de ces deux opérations n'apparaît dans les statistiques allemandes des exportations⁸⁹. En juillet 2010, le gouvernement allemand a en outre donné le feu vert à l'exportation, vers l'Arabie saoudite, de 270 chars de combat Leopard 2A7+ spécialement équipés pour la contre-insurrection⁹⁰.

Le printemps arabe, qui a éclaté au début de 2011, n'a eu que des conséquences faibles et passagères sur la pratique de la plupart des pays d'Europe en matière d'octroi des autorisations d'exportation vers les pays concernés. Ainsi, les exportations vers l'Arabie saoudite n'ont été suspendues que par les Pays-Bas, qui sont peu représentés sur le marché saoudien. En revanche, la Suisse avait déjà décidé auparavant de rejeter toute autorisation d'exportation vers la Tunisie, le Yémen et l'Arabie saoudite. De même, les exportations vers l'Egypte sont pratiquement interdites depuis mars 2009. La Suisse a donc réagi aux évolutions liées au printemps arabe de façon plus rapide et plus globale que les pays comparés. Les critères d'exclusion figurant à l'art. 5, al. 2, OMG, formulés en termes absolus, ne permettent pas de bloquer l'exportation des seuls biens utilisables à des fins de répression interne, par exemple. C'est pourquoi les mesures prises par la Suisse ont eu une portée très générale.

6.7 Synthèse

Les pays de destination comparés (Inde, Corée du Sud, Pakistan, EAU, Israël, Turquie, Egypte, Arabie saoudite et pays parmi les moins avancés) ont acheté des biens militaires en quantités variables aux pays exportateurs examinés dans le présent rapport (France, Allemagne, Italie, Autriche, Suède, Pays-Bas, Belgique et Norvège). Tant le volume absolu des autorisations délivrées que leur part relative dans les exportations totales varient fortement.

⁸⁷ «Optimal im Nahkampf: Das Rüstungsunternehmen Heckler & Koch steht wegen Waffenausfuhren abermals in der Kritik», *Die Zeit*, 9.2.2012, p. 28.

⁸⁸ www.eurofighter.com/international/currentcustomers/ksa-page.html

⁸⁹ Cf. *supra*, n. 74.

⁹⁰ «Contradiction Coalition: Tank Reveals New Arms Exports Approach», *Spiegel Online*, 7.12.2011.

L'absence d'autorisation d'exportation vers un pays de destination donné relève de l'exception. Contrairement à la pratique adoptée par la Suisse à partir de 2009, une proportion importante d'exportations vers l'Arabie saoudite a été autorisée. Par rapport aux autres pays d'Europe, la Suisse a fait preuve d'une grande rigueur dans l'octroi d'autorisations d'exportation vers le Pakistan. La politique pratiquée à l'égard du Caire est demeurée globalement restrictive.

Aucune divergence fondamentale n'a été constatée entre le régime d'autorisation pratiqué par l'Autriche et la Suède et celui de la Suisse. Concernant l'Arabie saoudite, l'Autriche se montre plus tolérante que la Suisse. La politique suédoise en matière d'autorisations correspond grosso modo à celle adoptée par la Suisse à partir de 2009. Toutefois, une opération importante a été autorisée en 2010, ce qui a suscité de nombreuses critiques. La Suède a autorisé un plus grand volume d'exportations vers le Pakistan que la Suisse. L'Autriche a délivré des autorisations d'exportation vers Islamabad dans l'ordre de grandeur de ce que faisait la Suisse avant 2009, ce qui représente une pratique plus tolérante à partir de 2009. A l'instar de la Suisse, l'Autriche et la Suède ont fait preuve d'une grande réserve dans l'octroi d'autorisations d'exportation vers l'Égypte.

Les Pays-Bas et la Norvège ont autorisé un volume relativement modeste d'exportations de biens militaires vers les pays de destination comparés. Les gros exportateurs que sont la France, l'Allemagne et l'Italie ont en revanche donné le feu vert à des exportations de biens d'armement représentant un volume considérable. Chose frappante, les pays exportateurs n'ont, durant la période étudiée, durci que de manière très limitée et passagère leur politique en matière d'exportations face aux événements du printemps arabe.

7 Conclusions et mesures envisageables

7.1 Conclusions relatives à la législation et au régime d'autorisation

Il ressort de la présente comparaison que la législation de l'Autriche et de la Suède, qui sont dans une situation analogue à celle de la Suisse en ce qui concerne le droit international et la politique étrangère, est similaire. Certaines différences ont été relevées s'agissant du régime d'autorisation: pour l'Autriche, vis-à-vis de l'Arabie saoudite, et pour la Suède, vis-à-vis du Pakistan. Les volumes d'exportation des deux Etats vers ces pays sont nettement plus élevés que ce qu'autorise la Suisse.⁹¹

S'agissant des grandes nations exportatrices telles que la France, l'Allemagne et l'Italie, on observe également des différences minimales par rapport à la législation suisse, tandis que leurs régimes d'autorisation sont plus accommodants, en particulier s'agissant des exportations de matériel de guerre vers l'Arabie saoudite, le Pakistan et l'Égypte. Les intérêts économiques jouent souvent un rôle prioritaire lors de l'évaluation. La France pratique par ailleurs une promotion des exportations active pour les biens d'armement. L'Allemagne octroie un soutien indirect aux exportations de biens d'armement par le biais d'une assurance publique contre les risques à l'exportation («couvertures Hermes»). C'est notamment par rapport à ces Etats que l'on peut affirmer que le régime d'autorisation de la Suisse est plus réservé. Mais, dans certains domaines, il ressort également de l'analyse des régimes d'autorisation une pratique un peu plus restrictive par rapport à l'Autriche et à la Suède qui n'est que partiellement motivée par la législation. Ce résultat est particulièrement

⁹¹ Cf. tableau p. 26; exportations d'armements approuvés vers l'Arabie saoudite: Suisse, 14 millions de francs; Autriche, 140 millions de francs; Suède, 18 millions de francs / vers le Pakistan: Suisse, 7 millions de francs; Autriche, 51 millions de francs; Suède, 303 millions de francs.

mis en évidence par l'exemple de la collaboration de l'industrie d'armement suisse avec ses filiales ou des entreprises partenaires à l'étranger. Enfin, la comparaison de la législation et du régime d'autorisation de la Suisse avec ceux de ses concurrents européens révèle qu'ils sont tous les deux plus restrictifs, sauf en ce qui concerne les biens militaires spécifiques.

7.2 Implications pour l'industrie d'armement suisse

Le volume d'acquisition d'armement de l'armée suisse a fortement reculé ces dernières années et il est peu probable que la tendance s'inverse dans un avenir proche. Il en découle une réduction des commandes passées par l'armée suisse à l'industrie d'armement nationale. Pour pouvoir survivre et se développer, les entreprises d'armement suisses sont donc toujours plus tributaires de contrats venant de l'étranger.

Le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de la défense nationale et la possibilité d'exporter à ces fins des biens militaires sont expressément prévus par la loi sur le matériel de guerre, mais doivent respecter les obligations internationales et les principes de la politique étrangère de la Suisse (art. 1 LFMG). La possibilité d'exporter des biens militaires à ces conditions a été confirmée par les citoyens et tous les cantons lors de la votation sur l'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre» le 29 novembre 2009. La survie de l'industrie d'armement suisse ne sera possible que si elle peut approvisionner les marchés de destination étrangers. Du fait des coupes dans les budgets d'armement des Etats européens, les entreprises d'armement suisses sont toujours plus souvent contraintes de se tourner vers de nouveaux marchés en dehors des marchés européens traditionnels.

Etant donné que l'industrie d'armement européenne pâtit des mêmes évolutions, elle doit elle aussi chercher de nouveaux débouchés. La concurrence est acharnée sur les marchés émergents, comme au Moyen-Orient. Les pays qui appliquent une pratique d'autorisation fondamentalement restrictive doivent trouver le moyen de conquérir de nouveaux marchés afin de remplir les carnets de commandes de leur industrie d'armement. La législation et la pratique d'autorisation restrictives de la Suisse peuvent bloquer l'accès de l'industrie d'armement suisse à des marchés entiers. Attendu que les marchés portant sur des biens militaires sont souvent liés à la livraison d'autres marchandises ou de services (vérins hydrauliques, systèmes de navigation, simulateurs, etc.), refuser d'octroyer une autorisation risque d'entraîner la perte de ces contrats politiquement moins problématiques. La réputation d'un producteur ou d'un fournisseur fiable jouant un rôle déterminant dans le secteur de l'armement peut difficilement être maintenue si la sécurité juridique ne peut être garantie sur la durée.

En plus d'autres facteurs, les limites réglementaires mentionnées ici peuvent entraîner une réduction des contrats de l'industrie suisse d'armement, ce qui risque de se traduire par une réduction de ses capacités. Pour la Suisse, cela signifie la perte de connaissances spécialisées, de possibilités de recherche, d'emplois et des capacités industrielles relatives à la défense qu'il sera difficile de (ré-)acquérir.

7.3 Modifications potentielles du régime d'autorisation

Le second mandat du postulat consistait à examiner les possibilités qui permettraient d'éliminer les différences observées concernant les exportations vers l'Arabie saoudite et le Pakistan. Il convient dans un premier temps de contrôler s'il serait possible de rapprocher le régime d'autorisation de la Suisse de celui de ses concurrents européens en modifiant l'interprétation de la législation. Cette approche se fonde sur l'art. 5, al. 1, let. e, OMG, qui

prévoit que l'autorisation d'un marché passé avec l'étranger tienne compte de la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle à l'exportation. Cette disposition vise, d'une part, à mieux pouvoir évaluer la situation dans le pays de destination et, d'autre part, à assurer une certaine harmonisation avec des pays qui respectent des valeurs et des obligations internationales comparables.

Il ressort des comparaisons effectuées que de nombreux Etats accordent davantage d'importance que la Suisse aux arguments économiques lors de l'autorisation de marchés passés avec l'étranger. En théorie, la législation suisse, et plus précisément l'art. 1 LFMG et, dans une moindre mesure, l'art. 5, al. 1, let. e, OMG, permet à l'autorité compétente en matière d'autorisation de prendre en considération les aspects économiques. L'une des possibilités les plus simples pour éliminer les différences constatées par rapport à la concurrence étrangère consisterait par conséquent à accorder davantage d'importance au maintien d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de la défense nationale.

La législation actuelle (art. 1 et 22 LFMG et art. 5 OMG) ne permettrait toutefois guère un changement de pratique de ce type. Les principales possibilités tiennent à une pondération et à une application différentes des critères d'autorisation. Cela étant, comme les critères d'exclusion formulés à l'art. 5, al. 2, OMG le sont de manière absolue, une modification manifeste de la pratique semble peu probable dans le cadre de la législation actuelle.

7.4 Modifications potentielles du cadre juridique

La meilleure manière d'améliorer les conditions-cadre pour l'industrie suisse d'armement quant aux marchés passés avec l'étranger par rapport aux Etats comparés serait d'adapter le cadre juridique. Etant donné que le cadre fixé par les art. 1 et 22 LFMG a fait ses preuves et qu'il est globalement accepté, il faudrait, en cas d'adaptation du cadre juridique, examiner une révision des critères d'autorisation figurant à l'art. 5 OMG. L'examen porterait principalement sur l'adaptation du critère d'exclusion formulé en termes absolus à l'art. 5, al. 2, let. b, OMG.

L'art. 5, al. 2, let. b, OMG exclut les exportations de matériel de guerre si le pays de destination viole systématiquement et gravement les droits de l'homme. Seules l'Italie et la Suède ont une disposition qui prévoit un niveau de restriction similaire et qui exclut globalement les exportations de matériel de guerre en raison de la situation en matière de droits de l'homme dans le pays de destination⁹². Il faut toutefois tenir compte du fait que, par rapport à l'Italie, il existe des différences considérables dans l'application des dispositions en question⁹³. En comparaison avec la Suède aussi, cette disposition de l'ordonnance est parfois appliquée de manière plus restrictive⁹⁴. Dans les dispositions légales correspondantes de l'Autriche, comme dans celles des autres pays comparés et dans le règlement de l'UE, les exportations de matériel de guerre sont en revanche uniquement exclues lorsqu'il existe un risque élevé qu'il soit employé pour violer les droits de l'homme. Contrairement aux prescriptions de la Suisse, cette nuance dans la formulation permet d'exporter du matériel de guerre qui n'est pas lié à la violation des droits de l'homme même vers les pays dans lesquels les droits de l'homme sont systématiquement et gravement violés. Il est par exemple possible d'exporter des armes de défense antiaérienne ou d'autres types de matériel militaire vers des Etats dans lesquels ce matériel, en raison de sa conception et de la situation dans le pays de destination, ne devrait raisonnablement pas être employé dans le cadre de violations des droits de l'homme.

⁹² Cf. pp. 18 et 19.

⁹³ Cf. tableau p. 26: exportations de matériel de guerre autorisées vers l'Arabie saoudite: Suisse, 14 millions de CHF; Italie, 481 millions de CHF.

⁹⁴ Cf. *ibid*: exportations de matériel de guerre autorisées vers le Pakistan: Suisse, 7 millions de CHF; Suède, 303 millions de CHF.

Les dispositions légales suisses étant formulées en termes absolus dans ce domaine, elles entraînent certaines divergences dans les pratiques d'autorisation par rapport aux pays examinés, et notamment par rapport à l'Autriche, qui est dans une situation analogue à celle de la Suisse en matière de droit international et de politique étrangère, et par conséquent des désavantages pour l'industrie suisse d'armement⁹⁵. Pour éliminer ces désavantages, l'art. 5, al. 2, let. b, OMG devrait être formulé de telle manière que les exportations de matériel de guerre ne soient pas fondamentalement exclues lorsque les droits de l'homme sont systématiquement et gravement violés dans le pays de destination, et qu'elles soient uniquement exclues lorsqu'il existe un risque élevé que les biens à exporter soient utilisés pour violer les droits de l'homme. Du point de vue de la technique législative, on pourrait parvenir au même résultat en intégrant une disposition dérogatoire. Il serait également possible de supprimer le deuxième alinéa de l'art. 5 OMG. Les exportations de matériel de guerre seraient alors exclusivement évaluées à l'aune des critères d'autorisation figurant à l'art. 5, al. 1, OMG, comme c'était le cas jusqu'à la fin de 2008. Les critères figurant à l'art. 5, al. 1, OMG à prendre en compte dans le cadre de la procédure d'autorisation fondent en principe l'examen de la demande sur les mêmes considérations que les critères d'exclusion figurant à l'art. 5, al. 2, OMG, mais laissent à l'autorité d'application une plus grande latitude et ne prévoient pas non plus nécessairement de conséquences juridiques.

Toutes ces possibilités présentent des avantages et des inconvénients. L'avantage tient à l'assouplissement, dont la nature varie d'une option à l'autre. Ceci permettrait de répondre à l'un des souhaits de l'industrie suisse d'armement. Avec la première option, il se pourrait que l'engagement de la Suisse en faveur du respect des droits de l'homme soit remis en question du fait de la modification du critère d'exclusion introduit à l'art. 5, al. 2, let. b, OMG en 2008. On pourrait toutefois opposer à cette critique que, comme maintenant, seul le matériel de guerre dont l'utilisation ne serait en principe pas adéquate pour violer les droits de l'homme continuerait d'être exporté. La deuxième option consisterait à faire marche arrière concernant la spécification des critères d'autorisation introduite avec l'ajout de l'art. 5, al. 2, OMG en 2008. Ceci irait à l'encontre des recommandations du rapport du 7 novembre 2006 de la Commission de gestion du Conseil national⁹⁶ et des efforts du Conseil fédéral au cours de la période précédant la votation du 29 novembre 2009 sur l'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre».

En cas d'adaptation de l'OMG, il faudrait tenir compte des conditions-cadre légales de la LFMG telles que le respect des engagements internationaux et des principes de politique étrangère de la Suisse, par exemple. Étant donné la situation, il faudrait examiner la mise en place d'éléments supplémentaires. Ainsi, s'agissant de la politique de la Suisse en matière de droits de l'homme, on pourrait par exemple adopter comme condition supplémentaire à l'octroi d'une autorisation d'exportation de matériel de guerre qui, raisonnablement parlant, n'est pas adapté à la violation des droits de l'homme, le fait que la situation générale des droits de l'homme s'améliore dans un pays de destination où les droits de l'homme sont systématiquement et gravement violés. Dans ce cas-là, se poserait la question de la mesure de ces améliorations de la situation en matière de droits de l'homme dans un pays de destination où ces mêmes droits de l'homme continuent d'être systématiquement et gravement violés.

⁹⁵ Cf. *ibid*: exportations de matériel de guerre autorisées vers l'Arabie saoudite: Suisse, 14 millions de CHF; Autriche, 140 millions de CHF.

⁹⁶ Cf. *supra*, n. 11.

8 Conclusion

La législation et le régime d'autorisation de la Suisse en matière d'exportation de biens d'équipement militaires sont comparables à ceux de l'Autriche et de la Suède, qui respectent, en matière d'exportations, des obligations similaires s'agissant du droit international et de la politique étrangère. Mais dans certains domaines, il existe également des différences par rapport à ces Etats. Il existe également des différences plus importantes par rapport à d'autres Etats européens, notamment la France, l'Allemagne et l'Italie. La différence la plus notable est le critère d'exclusion concernant les droits de l'homme, formulé de manière absolue. Pour la Suisse, il en résulte une pratique d'autorisation plus restrictive et moins souple s'agissant des exportations de matériel de guerre vers des pays comme l'Arabie saoudite et le Pakistan.

Cette différence par rapport aux autres pays examinés ne peut pas être éliminée par une simple modification du régime des autorisations, mais appelle une adaptation du cadre juridique. Les options envisageables sont notamment une modification de l'art. 5, al. 2, let. b, OMG (critères d'exclusion en cas de violation systématique et grave des droits de l'homme) ou la suppression pure et simple de l'art. 5, al. 2, OMG. De l'avis du Conseil fédéral, il ne serait pour l'heure politiquement pas opportun de modifier le cadre juridique. Le Conseil fédéral procédera à une nouvelle appréciation de la situation, si, du fait de l'évolution économique en Suisse (conjoncture et marché du travail), des signes donnent à penser que le mandat légal inscrit à l'art.1 LFMG, qui prévoit le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de la défense du pays, pourrait être compromis.

9 Annexe

9.1 Articles pertinents de la législation suisse

9.1.1 Art. 1 LFMG But

La présente loi 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.

9.1.2 Art. 22 LFMG Fabrication, courtage, exportation et transit

La fabrication, le courtage, l'exportation et le transit de matériel de guerre pour des destinataires à l'étranger sont autorisés si ces activités ne contreviennent pas au droit international et ne sont pas contraires aux principes de la politique étrangère de la Suisse et à ses obligations internationales.

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

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:

- 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.

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:

- 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'Organisation de coopération et de développement économiques;
- d. s'il y a de forts risques que, dans le pays de destination, les armes à exporter soient utilisées contre la population civile, ou
- 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.

³ En dérogation aux al. 1 et 2, une autorisation peut être accordée pour des armes individuelles de la catégorie KM 1 répertoriées dans l'annexe 1 et pour leurs munitions, lorsqu'elles sont destinées exclusivement à un usage privé ou sportif.

9.1.4 Art. 1 LCB But

La présente loi vise à contrôler les biens à double usage et les biens militaires spécifiques.

9.1.5 Art. 6 LCB Refus du permis

¹ L'octroi du permis est exclu si:

- a. l'activité envisagée contrevient à des accords internationaux;
- b. l'activité envisagée contrevient aux mesures de contrôle internationales non obligatoires du point de vue du droit international soutenues par la Suisse;
- c. des mesures de coercition fondées sur la loi du 22 mars 2002 sur les embargos ont été édictées.

^{1bis} Le permis est en outre refusé s'il y a une raison de croire que l'activité envisagée favorise des groupes terroristes ou la criminalité organisée..

² Les permis concernant les biens militaires spécifiques sont en outre refusés lorsque les Nations unies ou certains Etats qui, comme la Suisse, participent à des mesures internationales de contrôle des exportations, interdisent l'exportation de tels biens, et si les principaux partenaires commerciaux de la Suisse s'associent à ces mesures d'interdiction.

9.1.6 Art. 6 OCB Refus du permis individuel

¹ Le permis individuel est refusé s'il y a des raisons de supposer que les biens qui doivent être exportés:

- a. seront utilisés pour développer, produire ou employer des armes biologiques ou chimiques (armes BC);
- b. seront utilisés pour développer, produire ou employer des armes nucléaires (armes A) ou des engins volants non habités destinés à l'engagement d'armes ABC et serviront à faire proliférer ces armes; ou
- c. contribueront à l'armement conventionnel d'un Etat dont le comportement menace la sécurité régionale ou internationale.

² Au demeurant, les motifs de refus du permis énoncés à l'art. 6 de la loi sur le contrôle des biens sont applicables.

³ La réexportation d'un bien importé peut également être refusée si l'Etat d'origine informe le SECO qu'il exige son consentement pour la réexportation et que celui-ci fait défaut.

9.2 Législations et directives des Etats membres de l'Union européenne (UE) retenus pour la comparaison dans le présent rapport

9.2.1 UE

- Position commune du Conseil 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires
- Liste commune des équipements militaires de l'UE (adoptée par le Conseil le 15 février 2010)
- Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté

9.2.2 France

- Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense
- Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés
- Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation
- Décret n° 95-589 du mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions
- Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'UE et aux marchés de défense et de sécurité (Projet de loi)

9.2.3 Allemagne

- Aussenwirtschaftsgesetz, dernière modification le 15 décembre 2011
- Aussenwirtschaftsverordnung, dernière modification le 17 janvier 2012
- Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen), dernière modification le 27 juillet 2011
- Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, du 19 janvier 2000
- Kriegswaffenliste (annexe au par. 1, al. 1, Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen)

9.2.4 Italie

- Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. Uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento

9.2.5 Autriche

- Aussenhandelsgesetz, du 28 avril 2011

- Zweite Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Durchführung des Aussenhandelsgesetzes 2011 (Zweite Aussenhandelsverordnung 2011) (projet)
- Unverbindlicher Kunsttext zum Kriegsmaterialgesetz – KMG, BGBl. Nr. 540/1977, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 72/2011
- Liste des biens soumis à autorisation selon le par. 4, al. 2, AussHG 2005

9.2.6 Suède

- The Military Equipment Act (1992:1300)
- The Military Equipment Ordinance (1992:1303) (Swedish Code of Statutes)
- Swedish Guidelines for the Exportation of Military Equipment and other Forms of Collaboration Abroad, Excerps from the Military equipment Act, 1992
- List of Military Equipment for Combat Purposes (MEC) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)
- List of Other Military Equipment (OME) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)

9.2.7 Pays-Bas

- General Customs Act (Staatsblad 2008, 111)
- General Customs Act Amending Act (Staatsblad 2008, 112)
- Strategic Goods Order (Staatsblad 2008, 252)
- Strategic Goods Implementating Order (Staatsblad 2008, 143)

9.2.8 Belgique

- Loi du 25 mars 2003 modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente
- Loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente
- Arrêté Royal du 8 Mars 1993 réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente
- Arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises

9.2.9 Norvège

- Act of 18 December 1987 relating to Control of the Export of Strategic Goods, Services, Technology, etc.
- Regulations to the implementation of control of the export of strategic goods, services and technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs on 4 July 2007
- Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use

- Control List I – Arms, ammunition, other military equipment and components and related technology

9.3 Position commune de l'Union européenne

13.12.2008 FR Journal officiel L 335/99

III

(Actes pris en application du traité UE)

ACTES PRIS EN APPLICATION DU TITRE V DU TRAITÉ UE

POSITION COMMUNE 2008/944/PESC DU CONSEIL du 8 décembre 2008

définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 15,

considérant ce qui suit:

(1) Les États membres entendent s'appuyer sur les critères communs adoptés lors des Conseils européens de Luxembourg et de Lisbonne, en 1991 et en 1992, ainsi que sur le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements adopté par le Conseil en 1998.

(2) Les États membres reconnaissent la responsabilité particulière qui incombe aux États exportateurs de technologie et d'équipements militaires.

(3) Les États membres sont déterminés à instaurer des normes communes élevées qui seront considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts de technologie et d'équipements militaires par tous les États membres et à renforcer l'échange d'informations pertinentes dans ce domaine en vue d'assurer une plus grande transparence.

(4) Les États membres sont déterminés à empêcher les exportations de technologie et d'équipements militaires qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale.

(5) Les États membres entendent renforcer la coopération et promouvoir la convergence dans le domaine des exportations de technologie et d'équipements militaires, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

(6) Des mesures complémentaires ont été prises contre les transferts illicites dans le cadre du programme de l'Union européenne pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic.

(7) Le Conseil a arrêté, le 12 juillet 2002, l'action commune 2002/589/PESC ⁽⁹⁷⁾ relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre.

(8) Le Conseil a arrêté, le 23 juin 2003, la position commune 2003/468/PESC ⁽⁹⁸⁾ sur le contrôle du courtage en armements.

(9) Le Conseil européen a adopté, en décembre 2003, une stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive et, en décembre 2005, une stratégie de lutte contre l'accumulation illicite et le trafic d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions, qui dénotent un intérêt commun accru des États membres de l'Union

⁹⁷ JO L 191 du 19.7.2002, p. 1.

⁹⁸ JO L 156 du 25.6.2003, p. 79.

européenne pour une approche coordonnée du contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

(10) Le programme d'action des Nations unies visant à prévenir, à combattre et à éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects a été adopté en 2001.

(11) Le registre des Nations unies sur les transferts d'armes conventionnelles a été créé en 1992.

(12) Les États ont le droit de transférer les moyens de légitime défense, eu égard au droit de légitime défense reconnu par la charte des Nations unies.

(13) Le souhait des États membres de conserver une industrie de défense dans le cadre de leur base industrielle ainsi que de leur politique de défense est reconnu.

(14) Le renforcement d'une base industrielle et technologique de défense européenne, qui contribue à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, en particulier de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, devrait s'accompagner d'une coopération et d'une convergence dans le domaine de la technologie et des équipements militaires.

(15) Les États membres entendent renforcer la politique de l'Union européenne en matière de contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires par l'adoption de la présente position commune, qui actualise et remplace le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements adopté par le Conseil le 8 juin 1998.

(16) Le 13 juin 2000, le Conseil a adopté la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, qui fait l'objet d'un réexamen périodique, compte tenu, le cas échéant, de listes nationales ou internationales similaires⁽⁹⁹⁾.

(17) Conformément à l'article 3, deuxième alinéa, du traité, l'Union est tenue de veiller à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures; dans ce contexte, le Conseil prend note de la proposition de la Commission de modifier le

règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage ⁽¹⁰⁰⁾

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE POSITION COMMUNE:

Article premier

1. Chaque État membre évalue, cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées pour des équipements figurant sur la liste commune des équipement militaires de l'Union européenne visée à l'article 12.

2. Les demandes d'autorisation d'exportation visées au paragraphe 1 incluent:

— les demandes d'autorisation d'exportations physiques, y compris celles qui ont pour but la production sous licence d'équipements militaires dans des pays tiers,

— les demandes d'autorisation de courtage,

— les demandes d'autorisation de transit ou de transbordement,

— les demandes d'autorisation de transferts intangibles de logiciels et de technologies par des moyens tels que les médias électroniques, le télécopieur ou le téléphone.

La législation des États membres précise dans quel cas une autorisation d'exportation est requise quant aux demandes susmentionnées.

Article 2

Critères

1. Premier critère: respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, en particulier des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou l'Union européenne, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations internationales.

Une autorisation d'exportation est refusée si elle est incompatible avec, entre autres:

a) les obligations internationales des États membres et les engagements qu'ils ont pris d'appliquer les embargos sur les armes décrétés par les Nations unies, l'Union

⁹⁹ Modifiée en dernier lieu le 10 mars 2008, (JO C 98 du 18.4.2008, p. 1).

¹⁰⁰ JO L 159 du 30.6.2000, p. 1.

européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe;

b) les obligations internationales incombant aux États membres au titre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de la convention sur les armes biologiques et à toxines et de la convention sur les armes chimiques;

c) l'engagement pris par les États membres de n'exporter aucun type de mine terrestre antipersonnel;

d) les engagements que les États membres ont pris dans le cadre du groupe Australie, du régime de contrôle de la technologie des missiles, du comité Zangger, du groupe des fournisseurs nucléaires, de l'arrangement de Wassenaar et du code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

2. Deuxième critère: respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays.

— Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, les États membres:

a) refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne;

b) font preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance d'autorisations aux pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe.

À cette fin, la technologie ou les équipements susceptibles de servir à la répression interne comprennent, notamment, la technologie ou les équipements pour lesquels il existe des preuves d'utilisation, par l'utilisateur final envisagé, de ceux-ci ou d'une technologie ou d'équipements similaires à des fins de répression interne ou pour lesquels il existe des raisons de penser que la technologie ou les équipements seront détournés de leur utilisation finale déclarée ou de leur utilisateur final déclaré pour servir à la répression interne. Conformément à l'article 1^{er} de la présente position commune, la nature de la technologie

ou des équipements sera examinée avec attention, en particulier si ces derniers sont destinés à des fins de sécurité interne. La répression interne comprend, entre autres, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques.

— Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international, les États membres:

c) refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international.

3. Troisième critère: situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés).

Les États membres refusent l'autorisation d'exportation de technologie ou d'équipements militaires susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants dans le pays de destination finale.

4. Quatrième critère: préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.

Les États membres refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale. Lorsqu'ils examinent ces risques, les États membres tiennent compte notamment des éléments suivants:

a) l'existence ou la probabilité d'un conflit armé entre le destinataire et un autre pays;

b) une revendication sur le territoire d'un pays voisin que le destinataire a, par le passé, tenté ou menacé de faire valoir par la force;

c) la probabilité que la technologie ou les équipements militaires soient utilisés à des fins

autres que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire;

d) la nécessité de ne pas porter atteinte de manière significative à la stabilité régionale.

5. Cinquième critère: sécurité nationale des États membres et des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un État membre, ainsi que celle des pays amis ou alliés.

Les États membres tiennent compte des éléments suivants:

a) l'incidence potentielle de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur leurs intérêts en matière de défense et de sécurité ainsi que ceux d'États membres et ceux de pays amis ou alliés, tout en reconnaissant que ce facteur ne saurait empêcher la prise en compte des critères relatifs au respect des droits de l'homme ainsi qu'à la paix, la sécurité et la stabilité régionales;

b) le risque de voir la technologie ou les équipements militaires concernés employés contre leurs forces ou celles d'États membres et celles de pays amis ou alliés.

6. Sixième critère: comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.

Les États membres tiennent compte, entre autres, des antécédents du pays acheteur dans les domaines suivants:

a) le soutien ou l'encouragement qu'il apporte au terrorisme et à la criminalité organisée internationale;

b) le respect de ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le non-recours à la force, et du droit humanitaire international;

c) son engagement en faveur de la non-prolifération et d'autres domaines relevant de la maîtrise des armements et du désarmement, en particulier la signature, la ratification et la mise en œuvre des conventions pertinentes en matière de maîtrise des armements et de désarmement visées au point b) du premier critère.

7. Septième critère: existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur

ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées.

Lors de l'évaluation de l'incidence de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur le pays destinataire et du risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers un utilisateur final non souhaité ou en vue d'une utilisation finale non souhaitée, il est tenu compte des éléments suivants:

a) les intérêts légitimes du pays destinataire en matière de défense et de sécurité nationale, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations;

b) la capacité technique du pays destinataire d'utiliser cette technologie ou ces équipements;

c) la capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations;

d) le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer;

e) le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers des organisations terroristes ou des terroristes;

f) le risque de rétrotechnologie ou de transfert de technologie non intentionnel.

8. Huitième critère: compatibilité des exportations de technologie ou d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.

Les États membres examinent, à la lumière des informations provenant de sources autorisées telles que les rapports du Programme des Nations unies pour le développement, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, si le projet d'exportation risque de compromettre sérieusement le développement durable du pays destinataire. À cet égard, ils examinent

les niveaux comparatifs des dépenses militaires et sociales du pays destinataire, en tenant également compte d'une éventuelle aide de l'Union européenne ou d'une éventuelle aide bilatérale.

Article 3

La présente position commune ne porte pas atteinte au droit des États membres de mener une politique nationale plus restrictive.

Article 4

1. Les États membres diffusent des précisions sur les autorisations d'exportation qui ont été refusées conformément aux critères de la présente position commune, en indiquant les motifs du refus. Avant qu'un État membre n'accorde une autorisation pour une transaction globalement identique à celle qui a été refusée par un ou plusieurs autres États membres au cours des trois dernières années, il consulte ce ou ces derniers au préalable. Si, après consultation, l'État membre décide néanmoins d'accorder une autorisation, il en informe l'État membre ou les États membres ayant refusé l'exportation, en fournissant une argumentation détaillée.

2. La décision de procéder au transfert ou de refuser le transfert de technologie ou d'équipements militaires est laissée à l'appréciation nationale de chaque État membre. Par refus d'autorisation, on entend le refus par un État membre d'autoriser la vente ou l'exportation effective de la technologie ou des équipements militaires concernés, faute de quoi une vente serait normalement intervenue ou le contrat correspondant aurait été conclu. À cette fin, les refus susceptibles d'être notifiés peuvent, selon les procédures nationales, comprendre le refus d'autoriser que des négociations soient entamées ou une réponse négative à une enquête officielle préalable concernant une commande particulière.

3. Les États membres préservent le caractère confidentiel de ces refus et consultations et ne cherchent pas à en tirer des avantages commerciaux.

Article 5

Les autorisations d'exportation ne sont accordées que sur la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne l'utilisation finale dans le pays de destination finale. Pour ce faire, un certificat d'utilisateur final ou des documents appropriés ayant fait l'objet d'une vérification approfondie et/ou un formulaire d'autorisation officielle délivré par le

pays de destination finale seront généralement requis. Lors de l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation de technologie ou d'équipements militaires à des fins de production dans un pays tiers, les États membres tiennent compte, en particulier, de l'utilisation potentielle du produit fini dans le pays de production et du risque que ce produit fini soit détourné ou exporté pour le compte d'un utilisateur final non souhaité.

Article 6

Sans préjudice du règlement (CE) n° 1334/2000, les critères figurant à l'article 2 de la présente position commune et la procédure de consultation prévue à l'article 4 s'appliquent également aux États membres en ce qui concerne les biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2000, lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces biens et technologies. Les références faites dans la présente position commune à la technologie ou aux équipements militaires sont réputées viser également les biens et technologies précités.

Article 7

Afin de donner une efficacité maximale à la présente position commune, les États membres œuvrent dans le cadre de la PESC pour renforcer la coopération et promouvoir la convergence dans le domaine des exportations de technologie et d'équipements militaires.

Article 8

1. Chaque État membre communique confidentiellement aux autres États membres un rapport annuel concernant ses exportations de technologie et d'équipements militaires et sa mise en œuvre de la présente position commune.

2. Un rapport annuel de l'Union européenne, élaboré sur la base des contributions de l'ensemble des États membres, est soumis au Conseil et publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C.

3. En outre, chaque État membre qui exporte de la technologie ou des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne publie un rapport national concernant ses exportations de technologie et d'équipements militaires,

dont le contenu sera conforme à la législation nationale, le cas échéant, et fournit les éléments nécessaires aux fins du rapport annuel de l'Union européenne sur la mise en œuvre de la présente position commune, comme prévu par le guide d'utilisation.

Article 9

Le cas échéant, les États membres évaluent conjointement, dans le cadre de la PESC, la situation des destinataires potentiels ou effectifs des exportations de technologie et d'équipements militaires en provenance des États membres, à la lumière des principes et des critères énoncés dans la présente position commune.

Article 10

Bien que les États membres puissent également, le cas échéant, prendre en compte les incidences des exportations envisagées sur leurs intérêts économiques, sociaux, commerciaux et industriels, ces facteurs n'affectent pas l'application des critères susmentionnés.

Article 11

Les États membres font tout ce qui est en leur pouvoir pour encourager les autres États exportateurs de technologie ou d'équipements militaires à appliquer les critères de la présente position commune. Ils échangent régulièrement avec les pays tiers appliquant les critères leurs expériences concernant leurs politiques en matière de contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires et l'application des critères.

Article 12

Les États membres font en sorte que leur législation nationale leur permette de contrôler l'exportation de la technologie et des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne. Cette liste sert de référence pour les listes nationales de technologie et d'équipements militaires des États membres, mais elle ne les remplace pas directement.

Article 13

Le guide d'utilisation du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, qui fait l'objet d'un réexamen périodique, sert de guide aux fins de la mise en œuvre de la présente position commune.

Article 14

La présente position commune prend effet le jour de son adoption.

Article 15

La présente position commune est réexaminée trois ans après son adoption.

Article 16

La présente position commune est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 8 décembre 2008.

*Par le Conseil
Le président*

B. KOUCHNER