



Compétences et procédure en matière de traitement des exportations de matériel de guerre

Rapport du groupe de travail interdépartemental (GTI)

du 22 décembre 2005

Sommaire

1. Contexte
2. Clarification des faits
3. Politique de mise en valeur du matériel de guerre excédentaire
4. Demandes de préavis et autorisations
5. Déclarations de non-réexportation
6. Compétences et bases légales
7. Conclusions

Annexe 1 : composition du groupe de travail interdépartemental

Annexe 2 : liste des pays pour lesquels, aux termes des art. 6 et 7 de l'OMG, aucune autorisation spécifique n'est exigée (annexe 2 OMG)



1. Contexte

Dans sa décision du 7 septembre 2005, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental (GTI) d'examiner la question des compétences et de la procédure utilisée pour le traitement des exportations de matériel de guerre. Le secrétaire d'Etat Jean-Daniel Gerber, directeur du seco, assure le pilotage du GTI. L'annexe 1 présente la composition du GTI, qui est conforme aux instructions de la note de discussion adressée au Conseil fédéral le 6 septembre 2005.

La décision du Conseil fédéral d'examiner les procédures d'autorisation d'exportation de matériel de guerre découle principalement de deux affaires.

Première affaire : le 29 juin 2005, le Conseil fédéral a habilité le seco à autoriser l'exportation de 180 chars de grenadiers M113 vers les Emirats arabes unis. Il était connu que les Emirats avaient l'intention d'offrir ces chars à l'Irak. On s'est alors interrogé sur leur utilisation finale. Plus tard, le seco a également reçu des informations selon lesquelles l'Irak n'était pas intéressé par ces véhicules. Le 24 août, le Conseil fédéral a donc suspendu l'habilitation du seco à autoriser la demande.

Deuxième affaire : en janvier 2003, armasuisse a reçu l'autorisation (qui a été prolongée par la suite) d'exporter 40 obusiers blindés M109 vers les Emirats arabes unis. L'exportation a eu lieu en septembre 2004. Alors même que les Emirats savaient – et avaient accepté – que la Suisse ne voulait pas d'une réexportation vers le Maroc, il s'est avéré par la suite que les M109 avaient bien été transportés vers ce pays.

Les deux affaires ont soulevé plusieurs questions et eu un écho critique dans l'opinion publique et au Parlement.

Le GTI s'est employé, conformément à son mandat, à établir les faits et à apporter les éclaircissements demandés.

Le présent rapport présente les résultats des travaux du GTI. Le rapport a été adopté consensuellement par le GTI, hormis sur la question de la compétence concernant les demandes adressées au Conseil fédéral (voir point 6).

Ce rapport comprend des recommandations¹.

2. Clarification des faits

Les faits relatifs au traitement des deux procédures évoquées ont pu être éclaircis sans grande difficulté dans leur quasi intégralité. Le chef du secteur Droit, Sécurité du DFE a reconstitué la chronologie de ces deux affaires.

Il ressort que les procédures prévues dans la loi sur le matériel de guerre (LFMG) et dans l'ordonnance (OMG) ont été respectées.

Certains problèmes ont toutefois été constatés ; ils sont détaillés ci-après :

- déficits d'informations entre les services administratifs ;

¹ Ces recommandations ne s'appliquent pas, le cas échéant, aux seules exportations de matériel de guerre au sens strict, mais concernent aussi toutes les transactions de matériel de guerre avec l'étranger (à l'exception des importations) et par conséquent le courtage, le transit et le transfert de biens immatériels.



- évaluation insuffisante des informations disponibles ;
- travail de clarification des ambassades et des attachés de défense lacunaire concernant la question du devenir des obusiers M109 ;
- contrôle insuffisant des accusés de réception.

3. Politique de mise en valeur du matériel de guerre excédentaire

3.1 Exposé du problème

Les deux affaires à l'origine du présent rapport concernent du matériel militaire devenu obsolète. Une grande quantité de matériel de guerre de l'armée suisse est devenue superflue ces dernières années, notamment avec le passage à Armée XXI. Dans ce contexte, deux possibilités existent : soit on met ce matériel au rebut (mise en valeur), soit on le vend ou le donne à l'étranger, où il continuera d'être utilisé.

Plusieurs problèmes se posent :

- a) la destruction est une opération moins rentable que l'exportation – voire coûte de l'argent – mais qui a l'avantage d'engendrer peu de problèmes d'ordre politique ;
- b) dans le cadre d'une exportation, il est difficile de concilier la demande, l'opinion publique intérieure et la capacité de paiement des pays potentiellement destinataires. Si les pays « politiquement corrects » et ayant la capacité de payer n'ont guère besoin de matériel de guerre excédentaire, ceux qui souhaitent l'acquérir ne sont pas toujours des destinataires autorisés par la loi ou n'ont pas la capacité de paiement suffisante.

3.2 Solutions proposées

Le GTI a examiné la possibilité de transférer le matériel de guerre à l'ONU mais a conclu que cette solution ne pouvait être retenue que dans des cas exceptionnels. Il semble donc judicieux de ne pas creuser davantage l'idée d'une cession à l'ONU ou à des Etats membres de l'ONU par l'entremise et avec l'aval de l'ONU. Ce qui n'exclut pas que l'on recoure exceptionnellement à cette option si, par exemple, le type de matériel et la date de mise hors service viennent à coïncider avec des besoins de l'ONU.

3.2.1 Variante 1

La première option consisterait à

- prioritairement revendre le matériel de guerre au pays d'origine ou à le lui remettre à titre gratuit et sans restriction (concernant notamment sa réutilisation ou sa réexportation à des pays tiers),
- ou, en dernier lieu, à mettre au rebut le matériel de guerre en Suisse.

Des dérogations à ces deux options seraient possibles, mais elles devraient avoir un caractère d'exception et être dûment motivées.

On estime que la grande majorité du matériel de guerre excédentaire de l'armée suisse pourrait être détruit ou mis en valeur selon cette variante. Cela aurait des conséquences économiques négatives principalement pour la RUAG (suppression de la préparation du vieux matériel de guerre de l'armée suisse en vue de sa livraison aux acheteurs étran-



gers²). L'augmentation de la charge de travail pour les entreprises de mise en valeur ne compenserait ni qualitativement, ni quantitativement, les inconvénients en termes d'emplois.

On peut objecter que le renvoi du matériel de guerre vers le pays de provenance n'exclut pas la possibilité que ce matériel soit réexporté (en totalité ou en partie), y compris vers un pays pour lequel la Suisse n'accorderait pas d'autorisation d'exportation. Il est illusoire de s'attendre à obtenir une déclaration de non-réexportation ; aucun pays n'accepterait d'en fournir une. Le GTI estime que renoncer à la déclaration de non-réexportation est compatible avec le libellé de l'art. 18 LFMG, qui exige cette déclaration « en règle générale » tout en prévoyant des exceptions.

3.2.2 Variante 2

L'autre option consisterait à chercher, en premier lieu, à exporter le matériel de guerre excédentaire, mais uniquement vers des pays figurant à l'annexe 2 OMG (voir annexe 2). Ces pays ont adhéré aux quatre régimes internationaux de contrôle des exportations et ne requièrent aucune autorisation spécifique aux termes des art. 6 et 7 OMG (pour le transfert de technologie, le courtage et le commerce à l'étranger). En dernier lieu, interviendrait la mise en valeur du matériel de guerre en Suisse.

Cette variante a une faille : les pays considérés comme des acheteurs acceptables n'ont que rarement besoin du matériel de guerre dont l'armée suisse ne veut plus.

3.2.3 Variante 3

Maintien de la pratique actuelle, c'est-à-dire préférence donnée à l'exportation (dans le respect des dispositions de la LFMG et de l'OMG) avec le risque de controverses sur le plan de la politique intérieure.

3.2.4 Recommandations

a) Généralités :

- *Il conviendrait en premier lieu de revendre le matériel de guerre au pays d'origine ou de le lui remettre à titre gratuit et sans restriction (concernant sa réutilisation ou sa réexportation).*
- *En deuxième lieu, à titre exceptionnel (avec l'accord du pays de provenance), il conviendrait de vendre le matériel de guerre à des pays figurant à l'annexe 2 OMG (« Liste des pays pour lesquels, aux termes des art. 6 et 7 OMG, aucune autorisation spécifique n'est exigée »).*
- *En dernier lieu, il conviendrait de mettre en valeur en Suisse le matériel de guerre.*

Des dérogations à ces trois options seraient possibles, mais elles revêtiraient un caractère d'exception et devraient être dûment motivées³.

b) *Cette règle s'applique immédiatement. Les contrats déjà conclus et les offres contraignantes demeurent réservés⁴.*

² La question du mandat de reconditionnement se pose aussi lorsque le matériel de guerre retourne au pays de provenance. Dans ce cas, le fabricant pourrait assumer cette tâche, quelle que soit la forme qu'elle prenne.

³ Certaines circonstances – principalement de nature technique – pourraient par exemple rendre impossible une mise en valeur en Suisse.



4. Demandes de préavis et autorisations

4.1 Problèmes liés aux demandes de préavis

Les demandes de préavis peuvent concerner les bases légales d'une autorisation d'exportation de matériel de guerre ou leur interprétation. Elle peuvent avoir pour objet l'évaluation des conditions politiques par la Confédération ou typiquement pour objectif de déterminer les chances de succès d'une affaire en vue. Les exportateurs requérants qui s'engagent dans de fastidieuses démarches et négociations veulent minimiser les risques commerciaux. Ils veulent obtenir des informations précises et contraignantes.

Le traitement des demandes de préavis n'est pas réglé dans la législation sur le matériel de guerre.

Par le passé, les demandes concernant les perspectives d'obtention d'une autorisation d'exportation étaient soumises au Conseil fédéral dès lors que les exportations envisagées avaient une grande incidence sur la politique extérieure et de sécurité ou qu'aucun consensus n'avait pu être trouvé au sein de l'administration (principalement entre le seco et le DFAE). Dans une telle situation, le Conseil fédéral se voit contraint de prendre une décision avant même le dépôt d'une véritable demande. C'est pourquoi la question a été posée de l'opportunité de consulter le Conseil fédéral et de la quantité de renseignements à fournir.

4.2 Traitement des demandes de préavis à l'avenir

Les affaires et problèmes évoqués ont amené le GTI à tirer la conclusion qu'il convenait en principe de ne plus consulter le Conseil fédéral pour des demandes de préavis. Le seco en tant qu'office compétent et unité organisationnelle compétente doit répondre aux demandes de préavis sous sa propre responsabilité, selon sa propre appréciation, toujours dans le sens d'une fourniture standard de renseignements au niveau administratif et sans engagement.

Des exceptions sont envisageables. Pour les affaires importantes qui impliquent de gros investissements et de longs délais et qui posent un réel problème de formulation politique, il peut être dans l'intérêt économique – et éventuellement de la politique extérieure – de la Suisse que le Conseil fédéral arrête des décisions préliminaires suffisamment en amont.

La question du niveau de détail des renseignements fournis doit être abordée de façon pragmatique et ne pas être formalisée davantage. En règle générale, les renseignements fournis par l'administration se réfèrent à la pratique actuelle et sont en phase avec celle-ci. Les entreprises requérantes ont à gérer une incertitude plus ou moins grande et un risque entrepreneurial correspondant quant à une éventuelle décision d'autorisation. Si les informations qu'elles reçoivent leur paraissent trop imprécises, elles sont libres de déposer une véritable demande d'exportation qui devrait leur fournir des informations suffisamment détaillées.

⁴ Des livraisons de ce type restent à effectuer pour le Chili ; elles doivent intervenir dans le cadre des mesures prévues.



Le seco a toute latitude pour consulter ou non d'autres services de l'administration et pour tenir compte ou non de l'avis de tiers. Les services intéressés doivent être informés de façon appropriée.

4.3 Recommandations concernant les demandes de préavis

- a) *Le Conseil fédéral ne doit en principe plus s'occuper des demandes de préavis.*
- b) *La réponse à des demandes de préavis doit revêtir le caractère d'une prestation de service de l'administration et s'apparenter à une fourniture de renseignements.*

4.4 Critères d'autorisation

Dans le domaine des autorisations d'exportation de matériel de guerre, la procédure suivie par les autorités doit être définie autant que possible de manière normative. L'art. 5 OMG dispose que les critères se fondent sur certaines « considérations ». De cette façon, une exportation ne saurait être expressément exclue ou autorisée sur la seule base des critères. La façon dont on pondère les différents critères peut donner lieu à des interprétations différentes. L'expérience montre que, dans les cas politiquement délicats, cela peut se traduire par des différences d'appréciation entre les offices fédéraux concernés. On pourrait réduire le nombre d'évaluations contradictoires au sein de l'administration en affinant les critères. Vu sous cet angle, des critères plus précis faciliteraient la tâche de l'administration.

Quoi qu'il en soit, les questions relatives aux critères peuvent prendre des formes si différentes qu'il est ardu d'énoncer des règles précises, applicables à toutes les situations. Au sein du groupe de travail, certains ont fait part de leur scepticisme quant aux possibilités de préciser utilement les directives de l'ordonnance. Les exportations de matériel de guerre restent une affaire éminemment politique et les précisions données à l'art. 5 OMG devraient vraisemblablement s'avérer suffisantes à l'avenir. Cette approche présente également des avantages pour les décisions gouvernementales car la marge de décision est alors plus grande. Il convient par ailleurs d'ajouter que différents secteurs de l'administration – les départements notamment – fixent des priorités politiques nécessairement différentes en fonction de leurs tâches principales.

Il faut aussi rappeler que l'art. 5 OMG liste cinq groupes de critères différents en cinq paragraphes et que, par conséquent, il n'est pas si imprécis que cela.

Une disposition reste toujours délicate à interpréter : celle concernant le « respect des droits de l'homme ». On s'en est jusqu'ici tenu à la réponse du Conseil fédéral à une intervention parlementaire précisant que la Suisse n'exportait pas de matériel de guerre vers un pays qui viole gravement et systématiquement les droits de l'homme. Il convient de s'interroger sur l'opportunité d'inscrire ou pas cette mise au point à l'art. 5 de l'ordonnance. Dans la pratique, des divergences d'évaluation peuvent toutefois survenir⁵.

4.5 Les résolutions de l'ONU, élément référentiel pour les livraisons d'armes

Les résolutions de l'ONU – telles celle du 8 juin 2004 du Conseil de sécurité invitant la communauté internationale à aider les forces de sécurité irakiennes – devraient rester rares à l'avenir. Bien entendu, les transactions commerciales effectuées par la Suisse

⁵ Le DFAE a mis au point une grille d'application pratique des critères de l'art. 5 OMG.



doivent être compatibles avec les décisions de l'ONU. Mais il faut aussi partir du principe que les résolutions de l'ONU ne prescrivent pas automatiquement un comportement particulier. Le Conseil fédéral serait consulté pour décision lorsque l'interprétation d'une résolution de l'ONU s'avère relativement ouverte ou qu'elle a une grande incidence ; il devrait presque toujours en être ainsi.

5. Déclarations de non-réexportation

L'art. 18 LFMG subordonne l'autorisation, « en règle générale », à une déclaration de non-réexportation⁶ fournie par le gouvernement de l'Etat destinataire. L'expression « en règle générale » laisse une certaine marge d'interprétation⁷.

Deux types de problèmes se posent : des malentendus concernant la portée de ces et des difficultés qu'il y a à contrôler qu'elles sont respectées.

5.1 Malentendus concernant la portée des déclarations de non-réexportation

En exigeant une déclaration de non-réexportation pour certaines livraisons de matériel de guerre, la Suisse veut assurer sa position en tant que pays exportateur. Les dispositions de la loi ne devraient pas pouvoir être contournées. De telles déclarations sont par ailleurs aussi usuelles pour les biens à usage civil et militaire. D'elles-mêmes, elles ne garantissent cependant pas que le matériel livré ne sera pas réexporté sans l'accord du pays de provenance. Il reste toujours un risque. Il est pratiquement impossible d'appliquer une autre sanction que le rejet de nouvelles demandes en cas de non-respect de la déclaration. De plus, avertir le pays fautif de possibles conséquences comporte souvent un risque de mesures de rétorsion économique.

Le groupe de travail est unanimement favorable au maintien du principe des déclarations de non-réexportation. Il pense que le seco doit appliquer des lignes directrices claires déterminant quand une déclaration est nécessaire et quand on peut y renoncer.

Selon leur formulation actuelle, les déclarations sont d'une durée de validité illimitée. Or, elles devraient être de durée limitée, dans le sens d'une restriction du pouvoir de disposition.

Des imprécisions sont également apparues concernant la nature exacte de l'obligation, ou, du moins, il est arrivé qu'un Etat (les Emirats arabes unis) se prévale de l'imprécision des formulations utilisées. Il faut préciser que « non-réexportation », pour la Suisse, ne signifie pas uniquement la revente du matériel, mais s'étend aussi à d'autres formes de cession (prêt, don, etc.). Les textes des déclarations de non-réexportation doivent donc être rédigés de manière plus précise et aussi plus uniforme.

5.2 Recommandations pour préciser la portée des déclarations

⁶ Les notions de déclaration de destination finale ou de End-User-Certificate n'apparaissent ni dans la LFMG ni dans l'OMG.

⁷ Un exemple d'interprétation est donné par la lettre du 13 mars 1998 du Secrétaire d'Etat du DFAE à l'ex-OFAEE, qui propose notamment que l'OFAEE demande des déclarations de non réexportation pour les demandes portant sur du matériel d'une valeur de plus de 100 000 fr., à moins qu'il ne s'agisse de pièces anonymes, de pièces détachées ou d'éléments d'assemblage au sens de l'art. 18, al. 2, LFMG.



- a) *Il faut développer une pratique uniforme pour déterminer dans quels cas une déclaration de non-réexportation est absolument requise et dans quels cas elle n'est pas indispensable.*
- b) *Il faut préciser et uniformiser le contenu de l'obligation et plus particulièrement la notion de non-réexportation, en y incluant les prêts et les dons. En même temps, les obligations doivent être limitées dans le temps, par exemple à 10 ou 20 ans.*
- c) *Dans les cas d'une certaine importance, le caractère contraignant de la déclaration doit être confirmé par une note du gouvernement de l'Etat destinataire.*
- d) *Le DFAE doit assister le seco dans le contrôle des déclarations.*

5.3 Informations lacunaires sur la destination finale du matériel

Les autorités suisses n'ont jusqu'à présent pas entrepris grand chose pour garantir que le matériel livré reste effectivement en possession de l'Etat destinataire. Selon l'art. 20 OMG, on demande simplement confirmation que le matériel est arrivé. Sur demande de l'Office central chargé de lutter contre les transactions illégales de matériel de guerre, qui relève de l'Office fédéral de la police (fedpol, DFJP), le DFAE fait chaque fois contrôler l'authenticité des signatures de ces attestations par la représentation suisse à l'étranger compétente.

L'Office central a rempli son mandat légal. Cependant, les enquêtes de police judiciaire ayant été transférées en 2001 à la Police judiciaire fédérale (PJF) de fedpol, il n'est plus pourvu en personnel depuis fin 2005, au titre d'un plan d'abandon des tâches. Le Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'Office fédéral de la police accomplit les travaux administratifs jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée.

Le groupe de travail s'est demandé si des inspections plus poussées donneraient de meilleures informations, et dans quelle mesure il faudrait les étendre. Il est parvenu à la conclusion que, même en employant beaucoup de moyens, les résultats des inspections demeureront incertains. Une voie possible serait toutefois de ne plus se reposer uniquement sur les déclarations de non-réexportation, mais de subordonner l'autorisation à un droit de contrôle ultérieur, sans pour autant faire valoir ce droit systématiquement ni même régulièrement. Cette mesure aurait un effet préventif, même si les contrôles ne sont pas automatiques. Cela permettrait également d'éviter une autre difficulté, qui est que l'Etat destinataire garde en principe le secret sur les questions de matériel militaire ; il ne reste alors au pays exportateur que la voie de l'espionnage pour découvrir où se trouve le matériel livré et comment il est utilisé.

Les inspections a posteriori, appelées inspections *post-shipment*, ne sont toutefois techniquement possible et utiles que pour certains biens. Même si on y emploie beaucoup de moyens, elles ne garantissent nullement que le matériel sera réexporté sans autorisation par la suite. Il serait disproportionné de mener des inspections systématiques. De plus, cela pourrait grever le climat des échanges commerciaux.

Cependant, même si les possibilités pratiques de contrôle du lieu où aboutit le matériel de guerre exporté sont limitées, elles ne sont pas inexistantes. Elles n'ont pas encore été totalement exploitées. Les ambassades et les attachés de défense doivent être particulièrement vigilants et circonspects dès que la question du lieu de destination de matériel de guerre exporté de Suisse se pose concrètement dans leur domaine de compétence territoriale ; ils doivent alors transmettre spontanément au seco toutes les indica-

tions dont ils disposent. Dans les cas graves, le seco doit aussi pouvoir compter sur le soutien du service de renseignement.

5.4 Recommandations pour améliorer l'information sur la destination finale du matériel

En cas de doute de non-respect de la déclaration de non-réexportation, et si cela s'avère adéquat et faisable :

- a) l'autorisation est subordonnée au droit de mener des inspections « post-shipment » ;*
- b) le DFAE et le DDPS confie les inspections « post-shipment » au personnel des représentations de la Suisse à l'étranger (y compris aux attachés de défense) ;*
- c) le seco peut demander le soutien des services de renseignement suisses (par la voie de service) ;*
- d) le seco peut recourir à des entreprises d'inspection privées ;*
- e) les départements ayant une part à l'exécution de la législation sur le matériel de guerre sont tenus de communiquer au seco les informations dont ils disposent sur le lieu où le matériel de guerre provenant de Suisse a abouti.*

6. Compétences et bases légales

6.1 Considérations

La compétence du seco en matière d'autorisation des exportations de matériel de guerre, inscrite dans l'OMG, est logique puisque le seco est compétent en général pour les questions de commerce extérieur. La mise en place d'un service unique (*one-stop shop*) pour le matériel de guerre et les biens à double usage se justifie du fait que les deux lois – LFMG et loi sur le contrôle des biens – présentent de nombreux points de contact dans la réalité économique.

Le DFAE, qui n'est pas suivi sur ce point par le reste du groupe de travail, estime que les propositions au Conseil fédéral relatives aux autorisations d'exportation de matériel de guerre devraient être à l'avenir présentées conjointement par le DFE et le DFAE, avec une double signature, en raison de leur grande importance pour la politique extérieure. Il suggère qu'en cas de divergence, on soumette au Conseil fédéral deux solutions, voire, éventuellement, dans un premier temps, une note de discussion. Le groupe de travail est parvenu à la conclusion que ce transfert de compétence demanderait une modification d'ordonnance.

Le DFAE possède déjà, aux termes de l'OMG (art. 14), de droits de participation substantiels. Le seco est tenu d'avoir l'accord des services compétents du DFAE pour toutes les décisions suivantes :

- les autorisations concernant les marchés passés avec l'étranger, c'est-à-dire, selon l'art. 22 LFMG, la fabrication, le courtage, l'exportation et le transit de matériel de guerre pour des destinataires à l'étranger ;



- les autorisations de contrats prévoyant le transfert de biens immatériels, y compris le know-how, essentiels au développement, à la fabrication ou à l'exploitation de matériel de guerre (art. 20 LFMG) ;
- la détermination du fait qu'une demande est ou non d'une portée considérable sur le plan de la politique extérieure ou de la politique de sécurité et doit donc ou non être soumise au Conseil fédéral.

L'expérience montre que le DFAE exerce de fait ces droits de participation. Il est arrivé que le seco et le DFAE ne puissent pas parvenir à une position commune sur le traitement d'une demande. Le seco a alors soumis celle-ci pour décision au Conseil fédéral, comme le prévoit l'art. 14, al. 4, OMG. Dans ce contexte, il ne faut pas s'attendre à ce que les procédures deviennent plus efficaces si, comme le DFAE le demande, lui et le DFE présentent des propositions conjointes sous leur double signature. Aucun autre avantage de cette solution n'a été évoqué. Le groupe de travail rejette donc la demande du DFAE.

Le seco a rarement eu à consulter le DDPS parce que des intérêts de politique de sécurité ou d'armement étaient en jeu (art. 14, al. 2, let. a, OMG). La discussion au sein du groupe de travail a cependant montré que beaucoup de points occupent également le seco en tant qu'autorité chargée de délivrer les autorisations et le département de la défense, et que l'échange d'informations devait être amélioré. Le seco devrait donc impliquer plus systématiquement le DDPS à l'avenir et prendre plus régulièrement son avis sur les affaires en cours, ou du moins l'informer. Cela faciliterait notamment, en cas de besoin, l'intervention des services de renseignements.

L'Office central de fedpol chargé de lutter contre les transactions illégales de matériel de guerre a la responsabilité de surveiller l'arrivée des fournitures aux lieux de destination prévus et approuvés, selon l'art. 20, let. a. Comme il faut pour cela faire des investigations sur place, auxquelles le DFAE est en général associé, la question d'un transfert de cette compétence au DFAE se pose. Ce dernier serait d'accord. Cela requerrait une modification de l'OMG. Il existe cependant un argument en faveur du statu quo : l'Office central est compétent de manière générale en matière de lutte contre le trafic de matériel de guerre, y compris en matière d'enquêtes visant à déterminer s'il y a eu des violations (art. 20, let. b, OMG).

Les compétences nouvelles, ou non encore expressément précisées, pourraient être inscrite dans les ordonnances sur l'organisation des départements concernés, mais cela n'est pas indispensable.

Le groupe de travail juge que des modifications de loi ou d'ordonnance ne sont pas nécessaires.

6.2 Recommandations concernant les compétences et les bases juridiques

- a) Le seco doit consulter ou informer le DDPS et le DFJP sur les procédures d'autorisation d'une certaine importance.*
- b1) Recommandation du DFAE : les propositions au Conseil fédéral concernant les autorisations d'exportation de matériel de guerre doivent être des propositions conjointes du DFE et du DFAE, avec double signature.*
- b2) Recommandation des autres membres du groupe de travail : les compétences et les bases juridiques restent inchangées.*

7. Conclusions

7.1 Recommandations concernant la mise en valeur du matériel de guerre obsolète de la Suisse

a) Généralités :

- *Il conviendrait en premier lieu de revendre le matériel de guerre au pays d'origine ou de le lui remettre à titre gratuit et sans restriction (concernant sa réutilisation ou sa réexportation).*
- *En deuxième lieu, à titre exceptionnel (avec l'accord du pays de provenance), il conviendrait de vendre le matériel de guerre à des pays figurant à l'annexe 2 OMG (« Liste des pays pour lesquels, aux termes des art. 6 et 7 OMG, aucune autorisation spécifique n'est exigée »).*
- *En dernier lieu, il conviendrait de mettre en valeur en Suisse le matériel de guerre.*

Des dérogations à ces trois options seraient possibles, mais elles revêtiraient un caractère d'exception et devraient être dûment motivées⁸.

b) *Cette règle s'applique immédiatement. Les contrats déjà conclus et les offres contraignantes demeurent réservés⁹.*

7.2 Recommandations concernant les demandes de préavis

- a) *Le Conseil fédéral ne doit en principe plus s'occuper des demandes de préavis.*
- b) *La réponse à des demandes de préavis doit revêtir le caractère d'une prestation de service de l'administration et s'apparenter à une fourniture de renseignements.*

7.3 Recommandations concernant les déclarations de non-réexportation

a) *Afin de préciser la portée des déclarations :*

1. *Il faut développer une pratique uniforme pour déterminer dans quels cas une déclaration de non-réexportation est absolument requise et dans quels cas elle n'est pas indispensable.*
2. *Il faut préciser et uniformiser le contenu de l'obligation et plus particulièrement la notion de non-réexportation, en y incluant les prêts et les dons. En même temps, les obligations doivent être limitées dans le temps, par exemple à 10 ou 20 ans.*
3. *Dans les cas d'une certaine importance, le caractère contraignant de la déclaration doit être confirmé par une note du gouvernement de l'Etat destinataire.*
4. *Le DFAE doit assister le seco dans le contrôle des déclarations.*

⁸ Certaines circonstances – principalement de nature technique – pourraient par exemple rendre impossible une mise en valeur en Suisse.

⁹ Des livraisons de ce type restent à effectuer pour le Chili ; elles doivent intervenir dans le cadre des mesures prévues.



- b) *Afin de mieux pouvoir déterminer si les déclarations ont été respectées :*
- En cas de suspicion de non-respect de la déclaration de non-réexportation, et si cela s'avère adéquat et faisable :*
1. *l'autorisation est subordonnée au droit de mener des inspections « post-shipment » ;*
 2. *le DFAE et le DDPS confient les inspections « post-shipment » au personnel des représentations de la Suisse à l'étranger (y compris aux attachés de défense) ;*
 3. *le seco peut demander le soutien des services de renseignement suisses (par la voie de service) ;*
 4. *le seco peut recourir à des entreprises d'inspection privées ;*
 5. *les départements ayant une part à l'exécution de la législation sur le matériel de guerre sont tenus de communiquer au seco les informations dont ils disposent sur le lieu où le matériel de guerre provenant de Suisse a abouti.*

7.4 Recommandations concernant les compétences et les bases juridiques

- b) a) *Le seco doit consulter ou informer le DDPS et le DFJP sur les procédures d'autorisation d'une certaine importance.*
- b1) *Recommandation du DFAE : les propositions au Conseil fédéral concernant les autorisations d'exportation de matériel de guerre doivent être des propositions conjointes du DFE et du DFAE, avec double signature.*
- b2) *Recommandation des autres membres du groupe de travail : les compétences et les bases juridiques restent inchangées.*

Annexe 1

Composition du groupe de travail interdépartemental

Responsabilité et direction :

Jean-Daniel Gerber, secrétaire d'Etat, seco/DFE

Services représentés :

Centre de politique de sécurité internationale, DFAE/CPSI

Direction du droit international public, DFAE/DDIP

Office fédéral de la justice, DFAP/OFJ

Direction de la politique de sécurité, DDPS/DPS

OFAVM, DDPS/armasuisse

Planification du matériel d'armement, DDPS/PST A

Droit et sécurité, DFE/SG

Relations économiques bilatérales, seco/DFE

Contrôles à l'exportation/matériel de guerre, DFE/seco

Secrétariat et rédaction du rapport : DFE/seco



Annexe 2

Liste des pays pour lesquels, aux termes des art. 6 et 7 de l'OMG, aucune autorisation spécifique n'est exigée

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