



19.085

Message concernant la modification de la loi sur les embargos

du 13 décembre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur les embargos, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 décembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La modification de la loi sur les embargos (LEmb) doit permettre de créer une base légale pour l'interdiction d'importer de Russie et d'Ukraine des armes à feu, leurs composants et des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire. Elle évitera en outre, à l'avenir, d'avoir recours à l'art. 184, al. 3, de la Constitution (Cst.) dans des cas comparables.

Contexte

Le 26 mars 2014, le Conseil fédéral a décidé, dans le contexte de la situation en Ukraine, de ne pas reprendre les sanctions de l'UE, mais d'adopter toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les sanctions imposées par l'UE soient contournées via le territoire de la Suisse. Les mesures prises à cette fin sont consignées dans l'ordonnance instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine (ordonnance sur l'Ukraine).

L'UE interdit entre autres l'achat, la fourniture, le transport, l'exportation ou le transfert de biens d'équipement militaires et de matériel connexe vers la Russie ou depuis la Russie. L'interdiction édictée par le Conseil fédéral sur la base de la loi fédérale sur le matériel de guerre, qui visait les exportations de matériel de guerre vers la Russie et l'Ukraine ainsi que les importations de matériel de guerre depuis la Russie et l'Ukraine, ne s'appliquait toutefois pas à l'importation d'armes à feu, de leurs composants et de munitions, ainsi que de matières explosives, d'engins pyrotechniques ou de poudre de guerre à usage militaire. En juillet 2015, le Conseil fédéral a décidé de ne pas autoriser ce type d'importations et d'intégrer cette interdiction à l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine.

Pour des raisons de politique de neutralité, cette interdiction ne pouvait être édictée uniquement à l'encontre de la Russie, mais devait l'être également à l'encontre de l'Ukraine. Étant donné que l'UE ne prévoit pas d'interdiction d'importer de matériel de guerre à l'encontre de l'Ukraine, l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine ne pouvait pas être édicté en vertu de la LEmb. La législation sur le matériel de guerre et la législation spéciale en vigueur ne le permettaient pas non plus, raison pour laquelle l'interdiction d'importer a été fondée sur l'art. 184, al. 3, Cst. La durée de validité des ordonnances se fondant directement sur cette disposition constitutionnelle peut être prolongée une fois après la durée initiale de quatre ans. Toutefois, l'ordonnance devient automatiquement caduque si, six mois après l'entrée en vigueur de sa prorogation, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de son contenu.

Contenu du projet

Le dispositif proposé permet au Conseil fédéral d'étendre partiellement ou intégralement à d'autres États les mesures de coercition visées à l'art. 1, al. 1, LEmb lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Il intègre dans la LEmb une base

légale pour l'interdiction d'importer de Russie et d'Ukraine des armes à feu, leurs composants et des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire. En outre, il ne sera plus nécessaire dans des cas comparables d'avoir recours à l'art. 184, al. 3, Cst., ce qui, en pratique, s'est révélé problématique du fait de la durée de validité limitée des ordonnances. Le dispositif proposé n'entraînera aucun changement matériel de la politique de la Suisse en matière de sanctions économiques internationales.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Selon l'art. 1, al. 1, de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb)¹, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Depuis qu'elle a adhéré à l'ONU en 2002, la Suisse est tenue, en vertu du droit international, de soutenir les sanctions édictées par le Conseil de sécurité des Nations Unies qui sont basées sur le chap. VII de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945² (Charte des Nations Unies). En pratique, par «principaux partenaires commerciaux», on entend l'UE; à ce jour, le Conseil fédéral n'a encore appliqué aucune autre sanction. Sous les angles juridique et politique, la Suisse n'est toutefois pas tenue de reprendre les mesures de coercition appliquées par l'UE. Le Conseil fédéral procède à une pesée des intérêts globale pour décider s'il est dans l'intérêt de la Suisse de reprendre intégralement, en partie ou pas du tout les sanctions de l'UE.

La LEmb règle les dispositions d'application générale (objet, compétence, obligation de renseigner, contrôle, protection des données, entraide administrative et judiciaire, voies de droit, dispositions pénales). Le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance les mesures de coercition concrètes prises à l'encontre d'un État, de personnes physiques ou morales, ou d'autres organisations, par exemple. 23 ordonnances sur les sanctions en vigueur basées sur la LEmb sont en vigueur. Vient s'y ajouter l'ordonnance du 29 novembre 2002 sur les diamants³.

Le 26 mars 2014, le Conseil fédéral a procédé à un premier examen de la situation en Ukraine et décidé de ne pas édicter de sanctions, mais de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les sanctions internationales (concrètement, les sanctions imposées par l'UE) soient contournées via le territoire de la Suisse. Se fondant sur la LEmb, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 2 avril 2014 instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine⁴.

Étant donné que la situation dans l'est de l'Ukraine continuait de s'envenimer et que l'UE avait édicté des sanctions supplémentaires à l'encontre de la Russie fin juillet 2014, le Conseil fédéral s'est à nouveau entretenu de la situation le 13 août 2014. Il a décidé renforcer la politique définie en lien avec la situation en Ukraine en prenant de nouvelles mesures visant à éviter le contournement des sanctions édictées par l'UE. Dans cette optique, il a adopté une révision totale de l'ordonnance concernée,

¹ RS 946.231

² RS 0.120

³ RS 946.231.11

⁴ RO 2014 877 1003 1213 2479

à savoir l'ordonnance du 27 août 2014 instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine⁵ (ordonnance sur l'Ukraine).

Entre autres mesures, l'UE interdit l'achat, la fourniture, le transport, l'exportation ou le transfert de biens d'équipement militaires et de matériel connexe vers la Russie ou depuis la Russie. Du fait de l'évolution de la situation dans l'est de l'Ukraine et conformément à la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)⁶ et parallèlement à l'édiction de l'ancienne ordonnance sur l'Ukraine et de celle en vigueur actuellement, les autorisations d'exportation de matériel de guerre vers l'Ukraine sont refusées depuis février 2014 et les autorisations d'exportation de matériel de guerre vers la Russie depuis début mars 2014. Pour préserver les intérêts du pays, le Conseil fédéral a en outre décidé le 27 août 2014 d'interdire l'importation de matériel de guerre depuis la Russie et depuis l'Ukraine, également sur la base de la LFMG.

Cette interdiction d'importation ne couvrait cependant pas l'importation d'armes à feu, de leurs composants et accessoires ainsi que de munitions et éléments de munitions relevant à la fois du champ d'application de la LFMG et de la loi du 20 juin 1997 sur les armes⁷. L'importation de ces biens est en effet régie par la loi sur les armes et non par la LFMG. La loi sur les armes ne prévoit toutefois aucune possibilité d'empêcher des importations spécifiques. Les personnes disposant d'une patente de commerce d'armes cantonale et d'une autorisation générale peuvent introduire à titre professionnel sur le territoire suisse des armes à feu, des composants d'armes à feu et des munitions sans avoir à demander une autorisation pour chaque cas. Dès lors que toutes les conditions formelles d'obtention d'une patente de commerce d'armes cantonale sont réunies (extrait du registre du commerce, p. ex.), il n'existe aucune possibilité légale d'imposer des conditions supplémentaires.

L'interdiction d'importation n'était pas applicable non plus à l'introduction sur le territoire suisse de matières explosives, d'engins pyrotechniques ou de poudre de guerre à usage militaire. Ce type d'importations ne peuvent être interdites ni au titre de la LFMG, ni au titre de la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs⁸. Cette dernière contient uniquement des dispositions de police administrative pour une utilisation en toute sécurité de ces produits à des fins civiles.

Étant donné les faibles volumes d'importation des biens susmentionnés, le Conseil fédéral a conclu, au moment de la révision totale de l'ordonnance sur l'Ukraine, en août 2014, qu'il n'y avait pas lieu d'agir pour interdire ce type de transactions. La situation a pris un autre tour en avril 2015, lorsqu'un marchand d'armes suisse a déposé une demande pour l'importation depuis la Russie de fusils semi-automatiques. Dans l'UE, l'importation de tous types de biens d'équipement militaires depuis la Russie, y compris d'armes à feu, de leurs composants et de munitions ainsi que de matières explosives, d'engins pyrotechniques ou de poudre de guerre à usage militaire est strictement interdite. Dans la droite ligne de la politique qu'il avait

5 RS 946.231.176.72

6 RS 514.51

7 RS 514.54

8 RS 941.41

adoptée, à savoir empêcher le contournement des sanctions de l'UE via le territoire suisse, le Conseil fédéral a décidé, en juin 2015, de ne pas autoriser ce type d'importations et de combler ainsi la brèche susmentionnée. L'ordonnance sur l'Ukraine a par conséquent été modifiée le 1^{er} juillet 2015⁹ par l'ajout d'un art. 1a, qui interdit d'importer de Russie ou d'Ukraine des armes à feu, leurs composants et accessoires, des munitions et éléments de munitions (al. 1, let. a), ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire (al. 1, let. b). En vertu de l'al. 2, les armes de chasse et les armes de sport ne sont pas visées par cette interdiction. Associée à la LFMG, cette modification de l'ordonnance entraîne une interdiction totale des importations de matériel de guerre depuis la Russie ou l'Ukraine.

Conformément à la pratique des États neutres et à la doctrine dominante, le droit de la neutralité ne s'oppose en principe pas au fait qu'un État neutre participe à l'application de sanctions économiques. Il en découle que la Suisse peut participer aux sanctions édictées par l'ONU, l'UE ou toute autre coalition d'États. Néanmoins, la forme concrète que prennent les sanctions économiques peut parfois diverger en vertu du droit de la neutralité. La Suisse, depuis son adhésion à l'ONU en 2002, est cependant tenue d'appliquer telles quelles les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chap. VII de la Charte des Nations Unies.

La participation de la Suisse à des sanctions non militaires est en outre en phase avec les principes de neutralité présentés dans le rapport sur la neutralité qui constituait l'annexe du rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse¹⁰ dans les années 90. Le rapport précise que «le Conseil fédéral est, en principe, disposé, à l'avenir, à s'associer à des sanctions économiques prises en dehors du système de sécurité collective des Nations Unies. Après avoir soigneusement pesé les intérêts en présence, il décidera dans chaque cas si, pour rétablir une situation conforme au droit international et pour préserver les intérêts de notre pays, la Suisse doit ou non participer à de telles sanctions.»¹¹

Dans le cas présent, compte tenu de la politique de neutralité de la Suisse, l'interdiction d'importer des armes à feu, leurs composants et des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire ne pouvait être imposée uniquement à la Russie; il fallait faire de même à l'égard de l'Ukraine. Étant donné que l'importation et l'exportation de matériel de guerre sur la base de la LFMG ont été interdites à la fois vis-à-vis de la Russie et de l'Ukraine, la Suisse n'aurait pas pu faire valoir sa neutralité de manière crédible si elle avait mis en place une interdiction d'importer des armes à feu et des engins explosifs à l'encontre d'une seule des parties au conflit. C'est la raison pour laquelle, du point de vue de la politique de neutralité, la Russie et l'Ukraine devaient être traitées de la même manière s'agissant de toutes les importations de matériel de guerre.

Étant donné que l'UE ne prévoit pas d'interdiction d'importer du matériel de guerre en provenance d'Ukraine, la décision du Conseil fédéral ne pouvait pas être fondée

⁹ RO 2015 2311

¹⁰ FF 1994 I 150

¹¹ FF 1994 I 150 227 ss

sur la LEmb. En effet, comme il a été mentionné plus haut, la LEmb permet uniquement au Conseil fédéral d'appliquer des sanctions édictées par l'ONU, l'OSCE ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse (concrètement, l'UE). Elle ne lui donne aucunement la compétence d'imposer unilatéralement des mesures de coercition, raison pour laquelle l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine a été édicté sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst¹². La LEmb prévoit une réserve allant dans ce sens (art. 1, al. 2).

La durée de validité des ordonnances adoptées directement sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst. est limitée à quatre ans en vertu de l'art. 7c, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹³. L'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine était donc initialement valable seulement jusqu'au 30 juin 2019. L'art. 7c, al. 3, LOGA donne au Conseil fédéral la possibilité de proroger une fois une ordonnance qu'il a adoptée en se fondant sur l'art. 184, al. 3, Cst. Toutefois, l'ordonnance devient automatiquement caduque si, six mois après l'entrée en vigueur de sa prorogation, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de son contenu.

Le 26 juin 2019¹⁴, le Conseil fédéral a décidé de proroger de quatre ans, soit jusqu'au 30 juin 2023, l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine. Il a parallèlement chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de préparer un projet à mettre en consultation sur la création d'une base légale pour l'interdiction d'importer de Russie ou d'Ukraine des armes à feu, leurs composants, des munitions, des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire. Le 27 septembre 2019, il a autorisé le DEFR à mener une procédure de consultation concernant la modification de la LEmb. Celle-ci a pris fin le 1^{er} novembre 2019 (cf. ch. 2).

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

En 2015 déjà, différentes solutions ont été étudiées afin d'éviter la transaction prévue par le marchand d'armes susmentionné. Une décision de portée générale prise en vertu de l'art. 184, al. 3, Cst. aurait uniquement permis d'interdire à tous les marchands suisses d'importer un modèle d'arme précis. Quant à une décision individuelle fondée sur ce même article, elle aurait seulement empêché le marchand en question de conclure l'affaire prévue; au demeurant, on peut se demander si les conditions fixées par la Constitution auraient été réunies dans un tel cas. Par conséquent, l'adaptation de l'ordonnance sur l'Ukraine en vertu de l'art. 184, al. 3, Cst. représentait l'unique possibilité d'appliquer intégralement la décision du Conseil fédéral du 27 août 2014.

Une levée de l'interdiction actuelle d'importer des armes à feu, leurs composants et accessoires, des munitions et éléments de munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire,

¹² RS 101

¹³ RS 172.010

¹⁴ RO 2019 1953

tant à l'encontre de la Russie que de l'Ukraine, serait compatible avec les principes de la politique de neutralité suisse. L'égalité de traitement des parties au conflit serait alors respectée. Cependant, la levée de l'interdiction d'importation figurant à l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine est contraire à l'objectif déclaré de cette ordonnance, confirmé à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, qui est d'éviter que la Suisse ne soit utilisée pour contourner des sanctions internationales. Si elle optait pour cette solution, la Suisse créerait une réglementation dérogeant à celle de l'UE en matière d'importation d'armes à feu, de leurs composants et accessoires, de munitions et éléments de munitions ainsi que de matières explosives, d'engins pyrotechniques ou de poudre de guerre à usage militaire depuis la Russie. Même si les transactions de ce type sont rares, une telle réglementation augmenterait le risque que la Suisse soit utilisée pour contourner des sanctions internationales et nuirait potentiellement à sa réputation.

Avec la présente modification de la LEmb, le Conseil fédéral vise principalement à créer une base légale pour l'interdiction d'importer de Russie ou d'Ukraine des armes à feu, leurs composants et des munitions ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire. Il estime toutefois que la révision ne devrait pas créer une réglementation s'appliquant uniquement à ce cas, mais une base légale qui couvre tant l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine que d'autres cas similaires susceptibles de survenir à l'avenir.

Il est par exemple possible que des sanctions touchant des biens qui présentent une utilité militaire, mais qui ne sont pas visés par la LFMG, doivent être étendues à d'autres États si la sauvegarde des intérêts du pays (concrètement, le maintien de la neutralité de la Suisse) l'exige. Il convient de citer en particulier les biens militaires spécifiques et les biens à double usage. Pour ces biens aussi (à l'instar du matériel de guerre), la Suisse peut adopter des mesures différentes de celles de l'UE dans les cas où, comme pour l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine, les restrictions doivent être étendues à d'autres États pour des raisons liées au droit ou à la politique de la neutralité.

En Suisse, l'exportation de ces catégories de biens est régie par la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens¹⁵. La loi sur le contrôle des biens et l'ordonnance du 3 juin 2016 sur le contrôle des biens¹⁶ permettent la mise en œuvre en Suisse de contrôles à l'exportation harmonisés au niveau international, mais ne prévoient pas la mise en œuvre de sanctions. Dans son état actuel, la LEmb permet uniquement de reprendre les mesures de coercition concernant les biens militaires spécifiques et les biens à double usage décidées par l'UE sous la même forme. Étendre des mesures de coercition à d'autres États sur la base de la LEmb est donc actuellement impossible, comme dans le cas, exposé ci-dessus, de l'interdiction d'importer d'Ukraine des armes à feu, leurs composants et accessoires, des munitions et éléments de munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire.

Outre les biens militaires spécifiques et les biens à double usage, il existe d'autres catégories de biens dont l'exportation et l'importation peuvent potentiellement être

¹⁵ RS 946.202

¹⁶ RS 946.202.1

soumises à des restrictions dans le cadre de sanctions économiques, en raison de leur utilité militaire. Ainsi, plusieurs ordonnances sur les sanctions en vigueur prévoient des restrictions pour l'exportation de produits pétroliers (p. ex. l'ordonnance du 8 juin 2012 instituant des mesures à l'encontre de la Syrie¹⁷). Il pourrait également s'avérer nécessaire d'étendre à d'autres États des mesures de coercition touchant de tels biens, pour des raisons liées au droit ou à la politique de la neutralité.

Compte tenu de l'hétérogénéité des biens (et éventuellement des services) qui pourraient être utilisés à des fins militaires et de ce fait devenir pertinents sous l'angle du droit ou de la politique de la neutralité, le dispositif proposé ne fournit pas de liste, qui se révélerait forcément incomplète. Ce choix correspond également mieux au caractère général et abstrait de la LEmb.

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral dispose, en vertu de l'art. 184, al. 3, Cst., de la possibilité d'étendre partiellement ou intégralement des mesures de coercition à d'autres États. Cependant, comme le montre l'interdiction d'importer depuis l'Ukraine des armes à feu, leurs composants et des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire, le problème de la limitation temporelle des dispositions fixées dans une ordonnance édictée sur la base de cet article se pose en pratique. Il est vrai que les sanctions sont en principe conçues comme des mesures temporaires. La mise en place de sanctions à l'encontre d'un État, de personnes physiques ou morales ou d'autres organisations doit inciter ceux-ci à changer de comportement pour se conformer au droit international public, après quoi les mesures de coercition peuvent être levées. Toutefois, en pratique, les sanctions restent souvent en vigueur sur une longue période et dépassent dans de nombreux cas la durée de validité de quatre ans prévue par la LOGA pour les ordonnances fondées sur l'art. 184, al. 3, Cst.

La LEmb doit donc désormais permettre au Conseil fédéral d'étendre partiellement ou intégralement les mesures de coercition prises au titre de l'art. 1, al. 1, à des États qui ne sont pas initialement visés par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. L'objectif est, d'une part, de créer une base légale reprenant la teneur de l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine et, d'autre part, d'éviter à l'avenir, dans des cas comparables, le problème de limitation temporelle susmentionné. L'édition d'autres mesures de coercition unilatérales par la Suisse n'est en revanche toujours pas prévue par la LEmb; elle ne reste possible que sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst., avec la limitation de durée qui en découle. La réserve formulée en ce sens à l'art. 1, al. 2, LEmb demeure inchangée.

Le dispositif proposé n'entraînera aucun changement matériel de la politique du Conseil fédéral en matière de sanctions économiques internationales. Comme c'est le cas actuellement, la LEmb permettra uniquement au Conseil fédéral d'édicter des mesures de coercition visant à appliquer les sanctions décidées par l'ONU, l'OSCE ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse et qui ont pour objectif de faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme. Si l'UE édicte des sanctions (en pratique, la question de la reprise des sanctions de l'OSCE ne s'est encore jamais posée depuis l'entrée en vigueur de la LEmb en 2003), le Conseil fédéral décidera au cas par cas, comme jusqu'à présent, si la Suisse

¹⁷ RS 946.231.172.7

les reprend intégralement, en partie ou pas du tout. Pour trancher, il peut s'appuyer sur différents critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit. Dans son rapport du 19 octobre 2018 sur la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques¹⁸, la Commission de gestion du Conseil des États conclut que ces critères forment une bonne base de décision, permettant au Conseil fédéral de procéder à une pesée des intérêts appropriée. Si le Conseil fédéral décide de reprendre intégralement ou en partie les sanctions de l'UE ou de prendre des mesures destinées à empêcher leur contournement, il pourra désormais, en vertu de la LEmb, étendre intégralement ou partiellement ces mesures de coercition à d'autres États si la sauvegarde des intérêts du pays, notamment le maintien d'une politique de neutralité crédible, l'exige.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁹, ni dans l'arrêt fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁰.

La prorogation de l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Cette disposition devient automatiquement caduque si, six mois après l'entrée en vigueur de sa prorogation, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de son contenu.

Le projet n'a pas de lien direct avec une stratégie du Conseil fédéral.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

À l'expiration de la consultation, le 1^{er} novembre 2019, le DEFR avait reçu en tout 34 prises de position. La grande majorité des cantons, des partis et des groupes d'intérêts consultés soutiennent le projet de loi. Seules les associations économiques le rejettent. Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation²¹ présente un résumé détaillé.

Les associations économiques economiesuisse, scienceindustries et Swissmem reconnaissent que, dans certains cas, les mesures de coercition doivent pouvoir rester en vigueur plus longtemps que le délai de quatre ans prévu actuellement pour les ordonnances édictées sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst. Elles rejettent toutefois le projet de modification de la LEmb du Conseil fédéral et proposent à la place une

¹⁸ FF 2019 1805

¹⁹ FF 2016 981

²⁰ FF 2016 4999

²¹ Le rapport sur le résultat de la consultation est disponible à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DEFR.

adaptation de l'art. 7c LOGA. Concrètement, il s'agirait de permettre de proroger plusieurs fois les ordonnances édictées sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst.

Cette proposition n'est pas retenue. L'introduction dans la LOGA d'une exception spécifique s'appliquant uniquement aux ordonnances dans le domaine des sanctions internationales serait en principe envisageable, mais elle ne serait pas optimale sur le plan de la technique législative. Il est plus indiqué d'intégrer à la LEmb, en tant que *lex specialis*, une base légale permettant, dans les rares cas où cela s'avère nécessaire, d'étendre des mesures de coercition à d'autres États afin de préserver les intérêts du pays.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La politique du Conseil fédéral en matière de sanctions économiques internationales dépend largement d'une série de conditions spécifiques à la Suisse, notamment les prescriptions de la LEmb, la neutralité et la non-appartenance à l'UE. Étant donné qu'il est difficile, dans le cadre d'une comparaison avec le droit étranger, de tirer des conclusions applicables à la Suisse, le présent projet n'a pas donné lieu à une telle comparaison.

4 Présentation du projet

4.1 Dispositif proposé

La modification proposée intègre dans la LEmb une base légale pour l'interdiction d'importer de Russie et d'Ukraine des armes à feu, leurs composants et des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire. L'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine peut ainsi rester en vigueur au-delà du 31 décembre 2019. La modification proposée permet également d'éviter à l'avenir, dans des cas comparables, le recours à l'art. 184, al. 3, Cst., et, partant, la limitation temporelle des ordonnances édictées sur cette base. Un nouvel art. 2, al. 2^{bis}, doit être ajouté à cet effet dans la LEmb:

«2^{bis} Le Conseil fédéral peut étendre, partiellement ou intégralement, les mesures de coercition visées à l'art. 1, al. 1, à des États qui ne sont pas visés par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige.»

4.2 Adéquation des moyens requis

Le projet n'entraîne aucune charge supplémentaire pour les services fédéraux concernés ni pour les acteurs de l'économie suisse.

4.3 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral a la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des mesures de coercition concrètes à l'encontre d'un État, de personnes physiques ou morales, ou d'autres organisations. Il a également la compétence d'étendre partiellement ou intégralement les mesures de coercition prises au titre de l'art. 1, al. 1 LEmb, à des États qui ne sont pas initialement visés par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige.

Le Secrétariat d'État à l'économie surveille, comme jusqu'à présent, l'exécution des mesures de coercition en collaboration avec les autres services fédéraux concernés.

5 Commentaire de la disposition

Art. 2, al. 2^{bis}

L'art. 2, al. 2^{bis}, confère au Conseil fédéral la compétence d'étendre partiellement ou intégralement les mesures de coercition prises au titre de l'art. 1, al. 1, à des États qui ne sont pas initialement visés par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige.

La sauvegarde des intérêts du pays comprend notamment le maintien d'une politique de neutralité crédible. Si l'on se base sur l'expérience acquise à ce jour dans la mise en œuvre des sanctions internationales, le dispositif proposé ne devrait s'appliquer que dans de rares cas et uniquement pour la reprise de sanctions décidées par l'OSCE ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, en l'occurrence l'UE. En vertu du droit international, la Suisse est tenue de mettre en œuvre telles quelles les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chap. VII de la Charte des Nations Unies. Selon la doctrine et la pratique, ce caractère contraignant n'est pas problématique pour les États neutres, étant donné que le Conseil de sécurité des Nations Unies intervient au nom de la communauté internationale pour rétablir la paix et la sécurité dans le monde. Comme la neutralité n'entre pas en ligne de compte dans ce cas, l'extension de mesures de coercition adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chap. VII de la Charte des Nations Unies n'est pas prévue.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences sur les finances ou l'état du personnel de la Confédération.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques ni pour les cantons et les communes, ni pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

6.3 Conséquences économiques

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences économiques. Si l'on se base sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre des sanctions internationales, le dispositif proposé ne devrait s'appliquer que dans de rares cas. Aucune modification matérielle n'est apportée à la politique suisse en matière de sanctions. Le Conseil fédéral dispose aujourd'hui déjà de la compétence d'étendre les mesures de coercition dans des cas particuliers, comme l'exemple de l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine le montre. Le projet n'engendre donc pas de nouvelles possibilités d'extension des sanctions, mais vise seulement à régler le problème, rencontré en pratique, de la limitation temporelle des ordonnances fondées sur l'art. 184, al. 3, Cst., en créant une base légale dans la LEmb.

6.4 Conséquences en matière de politique étrangère

Le projet permet de renforcer l'exécution de la politique de la Suisse en matière de sanctions et de faciliter le maintien d'une politique de neutralité crédible. Le dispositif proposé n'entraînera matériellement aucun changement de la politique de la Suisse en matière de sanctions économiques internationales (cf. ch. 1.2).

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La LEmb se fonde sur les art. 54, al. 1, 122, al. 1, et 123, al. 1, Cst.

La modification proposée relève de la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères prévue à l'art. 54, al. 1, Cst. L'art. 54, al. 1, Cst. confère à la Confédération une compétence globale dans le domaine des affaires étrangères. Les instruments dont dispose la Confédération englobent des mesures au niveau national telles que des actes qui fixent des règles de droit régissant les relations avec l'étranger.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

7.4 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de déléguer de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral. La délégation de compétences législatives prévue par l'art. 2, al. 2^{bis}, correspond à celle qui est déjà en vigueur (cf. art. 2, al. 1, LEmb).