



Berne, 27 septembre 2019

Modification de la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales

(loi sur les embargos, LEmb)

**Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consulta-
tion**

Modification de la loi sur les embargos

Rapport explicatif

Condensé

L'ordonnance instituant des mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine interdit 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'interdiction a été imposée en 2015 pour quatre ans, sur la base de l'art. 184, al. 3, de la Constitution (Cst.). Le 26 juin 2019, le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'interdiction. Il a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'établir une base légale reprenant la teneur de l'ordonnance.

Contexte

Le 26 mars 2014, le Conseil fédéral a décidé, dans le contexte de la situation en Ukraine, de ne pas édicter de sanctions, mais de prendre 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'introduction sur le territoire suisse 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 loi sur les embargos. 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 de la loi sur les embargos lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. Il intègre dans la loi sur les embargos 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.

Modification de la loi sur les embargos

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

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 public, de soutenir les sanctions édictées par le Conseil de sécurité des Nations Unies qui sont basées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (Charte des Nations Unies)². 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. Il existe actuellement 23 ordonnances sur les sanctions en vigueur basées sur la LEmb. Vient s'y ajouter l'ordonnance du 29 novembre 2002 sur le commerce international des diamants bruts³.

Le 26 mars 2014, le Conseil fédéral a examiné 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 de maintenir la politique définie choisis en lien avec la situation en Ukraine et de la renforcer 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, 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. Conformément à la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)⁶ et parallèlement à l'édition 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 couvrirait cependant pas l'introduction sur le territoire suisse 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, 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. La loi sur les explosifs contient uniquement des dispositions de police administrative pour une utilisation en toute sécurité des produits correspondants 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 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 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.

1 RS 946.231

2 RS 0.120

3 RS 946.231.11

4 RO 2014 877 1003 1213 2479

5 RS 946.231.176.72

6 RS 514.51

7 RS 514.54

8 RS 941.41

9 RO 2015 2311

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 avaient 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 des 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 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 les Nations unies, 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, Cst¹⁰. 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)¹¹. 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 2019¹², 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 et des munitions ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire.

Comme l'application de la LEmb depuis son entrée en vigueur en 2003 avait ponctuellement mis en évidence un potentiel d'amélioration, le Conseil fédéral avait, en 2010, chargé le Département fédéral de l'économie de réaliser une procédure de consultation en vue de modifier cette loi. La révision prévue devait en particulier permettre d'assurer l'efficacité de l'exécution de l'entraide administrative internationale en matière d'embargo. Le projet alors mis en consultation comportait également d'autres éléments de révision tels que l'élargissement de l'éventail des mesures de coercition (possibilité de confisquer des avoirs), l'extension du champ d'application aux actes commis à l'étranger ainsi que diverses adaptations des dispositions pénales¹³. Les éléments centraux du projet ayant fait l'objet de vives critiques, le Conseil fédéral a décidé en 2011 de ne pas réviser la loi sur les embargos.

Dans le cadre de la présente révision de la LEmb, il a volontairement été fait l'impasse sur les points qui avaient été critiqués dans le projet mis en consultation en 2010. La révision se limite à créer une base légale pour l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine. Il s'agit par ailleurs de permettre d'éviter à l'avenir, dans des cas comparables, le recours à l'art. 184, al. 3, Cst., et, partant, la limitation dans le temps des ordonnances édictées sur cette base.

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 les Nations Unies, l'UE ou toute autre coalition d'États. Si la forme concrète que prennent les sanctions économiques peut parfois diverger en application du droit de la neutralité, la Suisse est néanmoins tenue, depuis son adhésion à l'ONU en 2002, d'appliquer telles quelles les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre 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 Suisse dans les années 90¹⁴. 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. »¹⁵

1.1 Dispositif proposé

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. Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral dispose de cette possibilité en vertu de l'art. 184, al. 3, Cst. Cependant, comme le montre l'interdiction d'importer des armes à feu, leurs composants et des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques et de la poudre de guerre à usage militaire depuis l'Ukraine, la limitation temporelle des dispositions fixées dans une ordonnance sur la base de cet article pose des problèmes dans la 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 pourront 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.

Par conséquent, le Conseil fédéral doit pouvoir, à l'avenir, étendre à d'autres États les mesures de coercition prises au titre de l'art. 1, al. 1, LEmb en s'appuyant sur la LEmb elle-même, et donc sans limitation temporelle. L'édition d'autres mesures de coercition

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 172.010

¹² RO 2019 1953

¹³ Le dossier mis en consultation et le rapport sur les résultats de la consultation peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2010 > DFE.

¹⁴ FF 1994 I 150

¹⁵ FF 1994 I 150 ici 227 ss.

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. 2, 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 les Nations Unies, 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.

En outre, le dispositif proposé s'appliquera seulement à la reprise de sanctions de l'OSCE ou des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, à savoir l'UE. En vertu du droit international public, la Suisse est tenue de mettre en œuvre telles quelles les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Il lui sera toujours impossible d'étendre unilatéralement les mesures de coercition de ce type à d'autres États en vertu de la LEmb. Si l'UE édicte des sanctions (dans la 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 reprend intégralement, en partie ou pas du tout les sanctions de l'UE. 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 sur la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques¹⁶, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a conclu que ces critères formaient 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, le dispositif proposé lui permettra d'étendre, en vertu de la LEmb, ces mesures de coercition à d'autres États si la sauvegarde des intérêts du pays, par exemple le maintien d'une politique de neutralité crédible, l'exige.

1.2 Appréciation de la 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, ainsi que des munitions et éléments de munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire, 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.

Bien que le dispositif proposé dans la LEmb ait pour principal objectif d'apporter une solution à un problème concret (à savoir le prolongement de la durée de validité de l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine), les prescriptions de l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine n'ont pas été reprises telles quelles dans la LEmb. Il s'agit plutôt de créer une base légale qui couvre tant l'article en question 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 biens¹⁷. La loi sur le contrôle des biens et l'ordonnance du 3 juin 2016 sur le contrôle des biens¹⁸ 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 soumises à des restrictions dans le cadre de sanctions économiques, en raison de leur utilité militaire. Ainsi, plusieurs ordonnances sur les sanctions en vigueur actuellement prévoient des restrictions pour l'exportation de produits pétroliers (p. ex. ordonnance du 8 juin 2012 instituant des mesures à l'encontre de la Syrie¹⁹). 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. Il est donc prévu que la

¹⁶ FF 2019 1805

¹⁷ RS 946.202

¹⁸ RS 946.202.1

¹⁹ RS 946.231.172.7

LEmb permette au Conseil fédéral, lorsqu'il reprend des mesures de coercition de l'UE, d'étendre partiellement ou intégralement ces mesures à d'autres États lorsque la sauvegarde des intérêts du pays, par exemple la préservation de la neutralité, l'exige.

2 Commentaire de la disposition

Le nouvel art. 2, al. 2^{bis} permet au Conseil fédéral d'étendre partiellement ou intégralement les mesures de coercition prises au titre de l'art. 1, al. 1, à d'autres États qui ne sont pas initialement visés par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. La nouvelle disposition permet uniquement d'étendre les sanctions qui ont été édictées par l'OSCE ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, en l'occurrence l'UE.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences financières pour la Confédération.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences sur le plan du personnel pour la Confédération.

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

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

3.3 Conséquences économiques

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences économiques.

4 Relation avec le programme de la législature et 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 2019²⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²¹.

La prorogation de l'art. 1a de l'ordonnance sur l'Ukraine est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2019. Toutefois, 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.

5 Aspects juridiques

5.1 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 législatifs régissant les relations avec l'étranger.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

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

5.3 Forme de l'acte à adopter

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

²⁰ FF 2016 981

²¹ FF 2016 4999