



13 décembre 2019

Résultat de la procédure de consultation

relative à la modification de la loi fédérale sur
l'application de sanctions internationales (loi sur
les embargos, LEmb)

1 Contexte

Le 27 septembre 2019, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la modification de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb). Cette procédure a pris fin le 1^{er} novembre 2019.

Le Conseil fédéral propose d'ajouter à l'art. 2 LEmb un nouvel al. 2^{bis}, qui lui permettrait 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. Il s'agit, d'une part, de créer une base légale dans la LEmb pour l'interdiction, édictée en 2015 sur la base de l'art. 184, al. 3, de la Constitution, 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. D'autre part, il convient d'éviter dans des cas comparables le recours à l'art. 184, al. 3, Cst. qui, en pratique, s'est révélé problématique du fait de la durée de validité limitée des ordonnances fondées sur cette disposition.

Les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national et les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ont été directement contactés. Au total, 51 autorités et organisations intéressées ont été consultées.

2 Résumé des résultats de la consultation

À l'expiration de la consultation, le DEFR avait reçu 34 prises de position. La modification proposée a reçu le soutien de la grande majorité des participants. Seules les associations économiques l'ont rejetée.

	Avis exprimés	Favorable	Pas favorable	S'abstient
Cantons	24	17	-	7
Partis	3	3	-	-
Organisations	7	2	4	1
Total	34	22	4	8

3 Résultat de la consultation auprès des cantons

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Berne, de Genève, de Lucerne, de Neuchâtel, de Schaffhouse, de Soleure, du Tessin, de Thurgovie, d'Uri, de Vaud, de Zoug et de Zurich soutiennent le projet. Les cantons de Fribourg, de Glaris, des Grisons, de Nidwald, d'Obwald, de Saint-Gall et du Valais renoncent explicitement à prendre position.

Certains cantons (BL, LU, ZG) relèvent que la modification proposée n'entraînera aucun changement de la politique de la Suisse en matière de sanctions économiques internationales. De même, d'autres cantons (NE, SG, SO, UR) prennent acte que le projet n'aura pas de conséquences pour les cantons et les communes.

4 Résultat de la consultation auprès des partis

Trois partis se sont exprimés et ont soutenu le projet.

Le **PDC** salue le projet, car il n'entraîne aucun changement matériel pour la politique de la Suisse en matière de sanctions économiques internationales ou pour la neutralité suisse. Le PDC estime que la Suisse est un partenaire fiable et neutre qui œuvre notamment en faveur d'une coopération internationale efficace dans le domaine des sanctions destinées à faire respecter le droit international public.

Le **PS** soutient le projet. Il considère que, pour des raisons relevant de l'État de droit, il est indispensable de fixer dans la loi l'interdiction d'importation de 2015 fondée directement sur la Constitution. Il soutient également le deuxième objectif de la révision, à savoir éviter que le Conseil fédéral doive à l'avenir recourir à la Constitution pour régler des cas comparables. Il formule par ailleurs une série de propositions, comme lever l'interdiction d'importation frappant l'Ukraine tout en la maintenant à l'encontre de la Russie. Les points soulevés en 2010 en prévision de la révision de la LEmb (efficacité de l'assistance administrative internationale, possibilité de confisquer des avoirs, extension du champ d'application, dispositions pénales) sont toujours d'actualité selon le PS, qui aimerait les voir traités. Enfin, le PS souhaite que le Conseil fédéral examine l'opportunité pour la Suisse de créer, à l'instar de la loi Magnitsky aux États-Unis, une base légale pour des sanctions ciblées visant la corruption et les graves atteintes aux droits de l'homme.

L'**UDC** salue le projet, qui représente à ses yeux une solution durable et pragmatique propre à renforcer la neutralité de la Suisse. Elle est d'avis que le projet permet au Conseil fédéral d'assurer la sauvegarde des intérêts du pays de façon plus simple et à l'aide de mesures non limitées dans le temps.

5 Résultat de la consultation auprès des milieux intéressés

Sur l'ensemble des sept prises de position reçues, on compte une abstention, deux avis favorables et quatre avis défavorables.

Le **Centre patronal** soutient le projet. Il estime que le maintien de la politique de neutralité justifie la plus grande marge de manœuvre accordée au Conseil fédéral dans la mise en œuvre de sanctions internationales. Selon lui, il est positif que le Conseil fédéral, responsable de la politique extérieure, puisse maintenir une politique de neutralité crédible en étendant les sanctions à toutes les parties à un conflit.

L'**Union syndicale suisse** est favorable au projet. Elle estime nécessaire de créer une base légale pour les dispositions de l'ordonnance sur l'Ukraine et que cette base légale soit applicable aux cas comparables. Elle est par ailleurs d'avis que des améliorations peuvent être apportées à la politique suisse en matière d'embargo et que des demandes dans ce sens sont justifiées. Ces améliorations devraient cependant être discutées dans un autre cadre.

Les associations économiques rejettent le projet et regrettent que le délai de la procédure de consultation ait été raccourci. Pour **Swissmem**, le problème de la durée limitée des ordonnances basées sur l'art. 184, al. 3, Cst. ne justifie pas une extension des compétences du Conseil fédéral. Selon cette association, il convient par ailleurs d'éviter qu'en vertu de la neutralité, les sanctions prises par la Suisse ne diffèrent de celles de l'UE, son principal partenaire commercial (pas de « Swiss finish »). Elle considère que l'extension de sanctions pour des raisons liées à la politique de la neutralité devrait s'effectuer avec mesure, ce que ne garantit pas le projet, l'interprétation du principe de neutralité pouvant varier fortement dans le contexte des sanctions. Swissmem estime que l'industrie suisse n'a pas à faire les frais de la politique de neutralité de la Suisse.

Scienceindustries reconnaît que, dans certains cas, les mesures de coercition devraient pouvoir rester en vigueur plus longtemps, mais pense qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un transfert de compétences aussi large au Conseil fédéral, ni de prolonger les sanctions de manière illimitée sans en examiner périodiquement la pertinence. L'association estime en outre que les conséquences économiques doivent être prises en compte lors de l'extension

de sanctions. Selon elle, les entreprises suisses ne devraient pas être désavantagées dans la concurrence mondiale du fait de mesures prises unilatéralement par la Suisse.

Economiesuisse n'est pas fondamentalement contre l'orientation générale du projet et reconnaît que, dans certains cas, les mesures de coercition devraient pouvoir rester en vigueur plus longtemps qu'actuellement. Cependant, l'organisation faitière considère qu'il n'est pas nécessaire d'accorder cette compétence supplémentaire au Conseil fédéral, comme proposé. Elle estime qu'il n'y a pas lieu de renoncer à l'obligation inscrite dans la loi de vérifier régulièrement la pertinence des sanctions. Invoquant les risques économiques considérables – notamment pour les biens à double usage – en lien avec l'extension des mesures de coercition, economiesuisse rejette le projet.

Enfin, l'**Union suisse des arts et métiers** rejette elle aussi le projet, le considérant comme une tentative supplémentaire de durcir la LEmb. Selon elle, un pays neutre ne doit, dans la mesure du possible, frapper aucun autre pays d'embargo, et si cela s'avère absolument nécessaire, ce sont les procédures parlementaires qui doivent s'appliquer.

Pour remplacer le projet du Conseil fédéral, les associations économiques Swissmem, scienceindustries et economiesuisse proposent d'adapter l'art. 7c de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS **172.010**) de manière à permettre de prolonger plusieurs fois les mesures de coercition. Concrètement, scienceindustries suggère de formuler l'art. 7c, al. 3, LOGA comme suit :

³ Il [le Conseil fédéral] peut proroger l'ordonnance ~~une fois~~. Le cas échéant, celle-ci devient caduque six mois après l'entrée en vigueur de sa prorogation si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de son contenu.

L'**Union des villes suisses** ne souhaite pas s'exprimer sur le sujet. L'**Union patronale suisse** renvoie à l'avis d'economiesuisse.