



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, 19 novembre 2025

Loi fédérale sur le respect des obligations de neutralité en lien avec la situation en Ukraine

Rapport explicatif

Condensé

L'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72) interdit l'exportation vers la Russie ou l'Ukraine de biens d'équipement militaires, de biens utilisables à des fins civiles et militaires, de biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité, de biens et technologies de navigation maritime ainsi que de carburéacteurs et additifs pour carburants, ou soumet ces exportations à autorisation (vers l'Ukraine). La fourniture de services et l'octroi de droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens sont également interdits ou soumis à autorisation. Les interdictions et obligations d'obtenir une autorisation ont été décrétées en 2022 pour une durée limitée, sur la base de l'art. 184, al. 3, de la Constitution. Le 19 novembre 2025, le Conseil fédéral a décidé de prolonger ces mesures de 4 ans, à partir du 1^{er} mars 2026. Il a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche d'établir une base légale pour fonder le contenu des dispositions de l'ordonnance.

Contexte

Le 28 février 2022, le Conseil fédéral a décidé de s'associer aux sanctions de l'Union européenne (UE) à l'encontre de la Russie en raison de la guerre d'agression menée par cette dernière contre l'Ukraine, de sorte à renforcer leur impact. Les mesures de coercition édictées à cette fin sont fixées par l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (ci-après « O-Ukraine »).

L'UE interdit entre autres la vente, la livraison et l'exportation, à destination de la Russie ou aux fins d'une utilisation en Russie, de biens d'équipement militaires, de biens utilisables à des fins civiles et militaires, de biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité, de biens et technologies de navigation maritime ainsi que de carburéacteurs et additifs pour carburants. La fourniture de services et l'octroi de droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens sont également interdits. Le Conseil fédéral a décidé d'intégrer ces mesures dans les art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine.

Pour des raisons liées au droit de la neutralité, ces mesures ne pouvaient pas être édictées uniquement à l'encontre de la Russie, mais devaient l'être également à l'encontre de l'Ukraine. La loi sur les embargos (LEmb), qui constitue la base légale de l'O-Ukraine, habilite uniquement le Conseil fédéral à s'associer aux sanctions ou à les reprendre, mais pas à adopter des sanctions autonomes sans qu'elles aient été décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par ses principaux partenaires commerciaux. L'UE n'ayant pas pris de mesures contre l'Ukraine concernant les biens susmentionnés, les mesures correspondantes prévues par l'O-Ukraine ne pouvaient pas être édictées en vertu de la LEmb. En l'absence d'une autre base juridique pertinente (la loi fédérale sur le matériel de guerre, p. ex., ne s'applique qu'à une partie des biens visés par l'embargo sur les biens d'équipement militaires), les mesures ont été arrêtées en vertu de l'art. 184, al. 3, de la Constitution (Cst.) et intégrées dans l'O-Ukraine. Conformément aux dispositions constitutionnelles, la durée de validité des art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine est limitée, respectivement au 22 novembre 2026 (art. 2a), au 28 février 2026 (art. 4, 5 et 9a) et au 26 avril 2026 (art. 9b). Selon l'art. 7c, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral peut proroger une fois une ordonnance édictée sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst. Les dispositions deviennent automatiquement caduques six mois après l'entrée en vigueur de la prorogation de l'ordonnance si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de leur contenu.

Contenu du projet

Le projet proposé habilite le Conseil fédéral à étendre partiellement ou intégralement à l'Ukraine les mesures de coercition décrétées à l'encontre de la Russie en vertu de l'art. 1, al. 1, LEmb, afin de respecter les obligations de neutralité de la Suisse. Le Conseil fédéral crée ainsi une base légale pour fonder l'interdiction d'exportation et de transit, à destination de la Russie ou de l'Ukraine, par la Russie ou l'Ukraine ou aux fins d'une utilisation en Russie ou en Ukraine, de biens d'équipement militaires, de biens utilisables à des fins civiles et militaires, de biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité, de biens et technologies de navigation maritime ainsi que de carburéacteurs et additifs pour carburants, et l'interdiction de fournir des services et d'octroyer des droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens. Il ne sera par ailleurs plus nécessaire de s'appuyer sur l'art. 184, al. 3, Cst. pour d'autres mesures de coercition de portée militaire édictées par l'UE à l'encontre de la Russie. Le dispositif proposé n'entraînera aucun changement matériel de la politique de la Suisse en matière de sanctions internationales.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	4
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	6
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	8
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9
3	Présentation du projet.....	9
3.1	Réglementation proposée	9
3.2	Adéquation des moyens requis	9
3.3	Mise en œuvre	9
4	Commentaire des dispositions.....	10
5	Conséquences	10
5.1	Conséquences pour la Confédération	10
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	11
5.3	Conséquences économiques	11
5.4	Conséquences sur la politique extérieure	11
6	Aspects juridiques	11
6.1	Constitutionnalité.....	11
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse...	11
6.3	Forme de l'acte à adopter	11
6.4	Frein aux dépenses	12

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Selon l'art. 1, al. 1, de la loi sur les embargos (LEmb ; RS 946.231), la Confédération peut édicter des mesures de coercition (ci-après « sanctions ») 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 (Charte de l'ONU ; RS 0.120). 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 sanctions décrétées par l'UE. Le Conseil fédéral procède à une pesée des intérêts globale afin de déterminer s'il est judicieux pour la Suisse de les reprendre intégralement ou en partie ou de ne pas les reprendre.

En tant que loi-cadre, 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). Elle constitue ainsi la base pour les sanctions concrètes édictées par le Conseil fédéral sous forme d'ordonnances à l'encontre, par exemple, d'un État, de personnes physiques ou morales ou d'autres entités. Il existe actuellement 28 ordonnances sur les sanctions en vigueur basées sur la LEmb. S'y ajoute l'ordonnance sur les diamants (RS 946.231.11).

À la suite de l'agression militaire russe contre l'Ukraine, le Conseil fédéral a décidé, le 28 février 2022, de se rallier aux sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie et de renforcer ainsi leur effet. Il a adopté à cet effet une révision totale de l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (ci-après « O-Ukraine » ; RS 946.231.176.72).

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. Il en découle que la Suisse peut participer aux sanctions édictées par les Nations Unies, l'UE ou une autre coalition d'États, comme l'OSCE. Elle est au demeurant tenue, depuis son adhésion à l'ONU en 2002, d'appliquer telles quelles les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Toutefois, dans certains cas, le droit de la neutralité doit être pris en considération pour déterminer la forme concrète que prendront les sanctions.

La compatibilité de la neutralité avec les sanctions a été confirmée sur le principe dans le rapport sur la neutralité publié en annexe du rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90¹. 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 »². Il découle du droit de la neutralité que la Suisse est tenue de respecter le principe de l'égalité de traitement en lien avec l'exportation et le transit, par des privés, de biens utilisables à des fins militaires (art. 7 en relation avec l'art. 9 de la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des

¹ FF 1994 I 150

² FF 1994 I 150 ici 225 ss.

personnes neutres en cas de guerre sur terre [RS 0.515.21]). L'exportation et le transit de biens utilisables à des fins militaires provenant de stocks étatiques sont interdits. Selon la pratique suisse, cette obligation ne concerne que les biens et services qui servent directement la force de combat des parties et qui sont pertinents sur le plan militaire. Dans chaque cas d'espèce, un examen doit déterminer si le bien concerné réunit ces critères.

En raison de l'agression militaire russe contre l'Ukraine, l'UE a notamment pris des mesures interdisant entre autres la vente, la livraison et l'exportation, à destination de la Russie ou aux fins d'une utilisation en Russie, de biens d'équipement militaires, de biens utilisables à des fins civiles et militaires, de biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité, de biens et technologies de navigation maritime ainsi que de carburateurs et additifs pour carburants. La fourniture de services et l'octroi de droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens sont également interdits.

Les biens d'équipement militaires, les biens utilisables à des fins civiles et militaires, les biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité, les biens et technologies de navigation maritime ainsi que les carburateurs et additifs pour carburants pouvant être utilisés à des fins aussi bien civiles que militaires, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer les mesures susmentionnées à l'Ukraine aussi (les biens d'équipement militaires visés à l'art. 2a de l'O-Ukraine et certains biens utilisables à des fins civiles et militaires visés à l'art. 4 s'ils sont destinés à un usage militaire ou à des destinataires finaux militaires) et de soumettre à autorisation d'éventuelles exportations vers ce pays (certains biens utilisables à des fins civiles et militaires visés à l'art. 4 de l'O-Ukraine, des biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité visés à l'art. 5, des biens et technologies de navigation maritime visés à l'art. 9a ainsi que des carburateurs et additifs pour carburants visés à l'art. 9b. Ces catégories de biens sont désignées ci-après comme « biens utilisables à des fins militaires »). Alors que l'exportation et le transit de biens utilisables à des fins militaires à destination de la Russie ou par la Russie, la fourniture de services connexes et l'octroi de droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens sont soumis à une interdiction générale, les régimes d'autorisation en place pour l'Ukraine permettent d'assurer le respect des obligations de neutralité de la Suisse : chaque demande est évaluée pour examiner si le bien en question est destiné à un usage militaire ou à un destinataire final militaire. Le cas échéant, l'autorisation est refusée.

Étant donné que l'UE ne prévoit pas, à l'encontre de l'Ukraine, de mesures concernant les biens utilisables à des fins militaires, la décision du Conseil fédéral ne pouvait pas être fondée sur la LEmb. Comme il a été mentionné plus haut, la LEmb permet uniquement au Conseil fédéral d'appliquer des sanctions adoptées par les Nations Unies, l'OSCE ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse (en pratique, l'UE). Elle ne lui donne aucunement la compétence d'imposer des sanctions de manière autonome, raison pour laquelle les art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine ont été édictés sur la base de l'art. 184, al. 3, de la Constitution (Cst. ; RS 101). 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 toutefois limitée à 4 ans en vertu de l'art. 7c, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010). Celle des art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine était par conséquent à l'origine limitée, respectivement au 22 novembre 2026 (art. 2a), au 28 février 2026 (art. 4, 5 et 9a) et au 26 avril 2026 (art. 9b). 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. Les dispositions deviennent automatiquement caduques six mois après l'entrée en vigueur de la prorogation de l'ordonnance si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet établissant la base légale de leur contenu.

Le 19 novembre 2025, le Conseil fédéral a décidé de prolonger de 4 ans la durée de validité des art. 2a, 4, 5, 9a et 9b, à partir du 1^{er} mars 2026. Parallèlement, il a décidé de mettre en consultation un projet de loi régissant l'interdiction de vendre, de livrer, d'exporter et de faire transiter des biens utilisables à des fins militaires à destination de l'Ukraine ou aux fins d'une utilisation en Ukraine ainsi que l'interdiction de fournir des services ou d'octroyer des droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1. Expiration des dispositions en vigueur de l'O-Ukraine

Sans maintien des dispositions concernées dans l'O-Ukraine, les exportations de biens seraient de nouveau régies par la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51) ou la loi sur le contrôle des biens (LCB ; RS 946.202). Cette solution présenterait toutefois des lacunes par rapport à la réglementation en vigueur avec l'O-Ukraine et ne permettrait pas d'interdire dans la mesure nécessaire les exportations de biens utilisables à des fins militaires vers l'Ukraine, si bien que l'on pourrait reprocher à la Suisse de contrevenir à ses obligations de neutralité.

La définition des biens d'équipement militaires à l'art. 2a de l'O-Ukraine est en effet très vaste et englobe certains biens qui ne figurent ni à l'annexe 3 (liste des biens militaires spécifiques) de l'ordonnance sur le contrôle des biens (OCB, RS 946.202.1) ni dans la LFMG (matériel de guerre), comme les équipements paramilitaires et certains composants de drones ou technologies liées aux drones.

De même, les biens destinés à un renforcement militaire et technologique ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité (art. 5 O-Ukraine), les biens et technologies de navigation maritime (art. 9a) ainsi que les carburateurs et additifs pour carburants (art. 9b) ne figurent ni dans la LFMG ni dans la LCB. La caducité des bases juridiques permettant de restreindre l'utilisation de ces biens en Ukraine rendrait impossible le maintien des mesures à l'encontre de ce pays.

Les sanctions ciblant la Russie incluent également l'interdiction de fournir des services en lien avec les biens précités, qui peuvent également être utilisables à des fins militaires. En cas de caducité des dispositions prévoyant les interdictions, la Suisse ne pourrait respecter que partiellement ses obligations de neutralité, à savoir uniquement lorsque les services en question relèvent du champ d'application de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP ; RS 935.41).

Cette situation ne serait pas compatible avec le principe de l'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité, en vertu duquel la Suisse est tenue de traiter de la même manière les parties belligérantes dans le cadre d'un conflit armé pour ce qui est de l'exportation et du transit, par des privés, de biens utilisables à des fins militaires (art. 7 en relation avec l'art. 9 de la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre).

La suppression des mesures en vigueur ciblant les biens utilisés à des fins militaires 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, l'abrogation des mesures prévues aux art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine serait contraire à l'objectif déclaré de cette ordonnance, confirmé à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, soit de renforcer l'effet des sanctions de l'UE et d'éviter que la Suisse ne soit utilisée pour contourner des sanctions internationales. La Suisse créerait alors une réglementation qui s'écarterait de celle de l'UE concernant l'exportation et le transit, vers la Russie ou par la Russie, de biens utilisables à des fins militaires, la fourniture de services connexes et l'octroi de droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens. Les mesures visant les biens utilisables à des fins militaires jouent un rôle important pour limiter un État qui mène une guerre au mépris des règles du droit international. La suppression des mesures comporterait un risque élevé que la Suisse soit utilisée pour contourner des sanctions internationales et nuirait potentiellement gravement à sa réputation, même s'il ne s'agissait que d'un petit nombre de transactions.

1.2.2. Adaptation de la loi sur les embargos

Il serait en principe possible de compléter la LEmb de sorte à permettre le maintien de toutes les dispositions de l'O-Ukraine. L'ajout d'un article pourrait habiliter le Conseil fédéral à étendre, en

tout ou en partie, les sanctions existantes à d'autres États. Un projet de révision de la LEmb prévoyant expressément cela a néanmoins été rejeté en 2022³.

Le Conseil fédéral proposait alors l'ajout d'un art. 2, al. 2^{bis}, en vertu duquel il aurait pu étendre, partiellement ou intégralement, les mesures de coercition visées à l'art. 1, al. 1, LEmb à des États qui n'étaient pas visés initialement par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exigeait. La révision était principalement motivée par la caducité attendue des dispositions interdisant 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 depuis la Russie ou l'Ukraine, dispositions qui avaient été adoptées en 2015 sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst. Diverses autres modifications de la LEmb ont été avancées pendant les délibérations des Chambres fédérales, notamment que la possibilité d'étendre les sanctions de manière autonome, proposée par le Conseil fédéral, soit introduite non seulement à l'égard d'États, mais aussi de personnes et d'entités. Un autre article a été ajouté au projet ; il prévoyait que les mesures prises par le Conseil fédéral ne devaient pas désavantager les entreprises suisses par rapport à leurs concurrentes étrangères. Tandis que le Conseil des États a adopté le projet lors des votes finaux, le Conseil national l'a rejeté⁴.

La disposition que le Conseil fédéral proposait d'intégrer à la LEmb aurait permis d'étendre toutes les sanctions à d'autres États (ainsi qu'à des personnes et à des entités), et ce pas seulement dans le cadre de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Elle n'a pas été retenue, car adopter une loi ciblant spécifiquement les mesures liées à la situation en Ukraine permet de tenir compte de l'importance particulière de ce régime de sanctions sur les plans économique et de la politique étrangère tout en habilitant le Conseil fédéral à couvrir les mesures similaires au titre de ce régime de sanctions à l'avenir.

1.2.3. Loi fédérale sur le respect des obligations de neutralité en lien avec la situation en Ukraine

En arrêtant la loi fédérale sur le respect des obligations de neutralité en lien avec la situation en Ukraine, le Conseil fédéral vise en premier lieu à créer une base légale supplémentaire pour les mesures touchant aux biens utilisables à des fins militaires dans le cadre d'une exportation ou d'une utilisation en Ukraine. L'adoption d'une loi ciblant spécifiquement les mesures liées à la situation en Ukraine reflète l'importance particulière de ce régime de sanctions sur les plans économique et de la politique étrangère ; elle permet dans le même temps au Conseil fédéral de ne pas avoir à édicter une réglementation pour chaque cas, puisqu'il pourra à l'avenir couvrir les mesures similaires au titre de ce même régime de sanctions. Cet aspect revêt de l'importance parce que l'UE décrète régulièrement de nouvelles sanctions et complète les restrictions à l'exportation visant la Russie par des biens relevant d'un article qui devient caduc. Par ailleurs, les 27 autres ordonnances instituant des sanctions ne prévoient pas de mesures de durée déterminée se fondant directement sur la Constitution. Il ne semble donc pas nécessaire, au vu des débats parlementaires, notamment, de mettre en place cette réglementation pour tous les régimes de sanctions. Bien que les sanctions restent souvent en vigueur pendant un certain temps, elles ont en principe un caractère temporaire. Pour cette raison, et compte tenu de la grande sensibilité politique que suscite la guerre d'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, il est pour le moment prévu de limiter la durée de la loi à 10 ans. S'il s'avérait nécessaire de maintenir les sanctions au-delà de cette échéance, il serait possible de prolonger la durée de validité de la loi.

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral a la possibilité d'étendre partiellement ou intégralement des sanctions à d'autres États en vertu de l'art. 184, al. 3, Cst. L'arrivée à échéance, en 2019, des dispositions concernant l'interdiction d'importer des armes à feu, leurs accessoires, des munitions, ainsi que des matières explosives, des engins pyrotechniques ou de la poudre de guerre à usage militaire, d'une part, et l'arrivée à échéance prochaine des mesures relatives aux biens utilisables à des fins militaires, d'autre part, montrent que, s'agissant des sanctions ciblant la Russie, l'adoption d'une base légale formelle est aujourd'hui indiquée pour des raisons afférant au droit de la

³ FF 2020 645

⁴ Les documents sont disponibles sur [19.085 | Loi sur les embargos. Modification | Objet | Le Parlement suisse](#).

neutralité. Il est vrai que les sanctions sont en principe conçues en tant que mesures temporaires. La prise de sanctions à l'encontre d'un État, de personnes physiques ou morales ou d'autres entités vise à inciter ceux-ci à changer de comportement pour se conformer au droit international public, après quoi les sanctions pourront être levées. En pratique, celles-ci restent toutefois souvent en vigueur sur une longue période et dépassent dans de nombreux cas la durée de validité de 4 ans prévue par la LOGA pour les ordonnances fondées sur l'art. 184, al. 3, Cst.

La loi fédérale sur le respect des obligations de neutralité en lien avec la situation en Ukraine doit par conséquent habiliter le Conseil fédéral à étendre partiellement ou intégralement à l'Ukraine les sanctions prises à l'encontre de la Russie au titre de l'art. 1, al. 1, LEmb, lorsque les obligations du pays découlant du droit de la neutralité l'exigent. Les art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine reposent ainsi sur une base légale et le principe de la limitation du droit d'urgence dans un État de droit serait également respecté. Si l'UE prononçait d'autres sanctions à l'encontre de la Russie pour des cas similaires, l'existence d'une base légale ordinaire permettra de ne plus avoir à recourir au droit d'urgence.

Le dispositif proposé n'entraînera aucun changement matériel de la politique du Conseil fédéral en matière de sanctions internationales. La Confédération reste uniquement habilitée à édicter, sur la base de la LEmb, 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. Si l'UE prononçait d'autres sanctions à l'encontre de la Russie, le Conseil fédéral continuerait de décider au cas par cas si la Suisse les reprend intégralement, en partie, ou si elle ne les reprend pas. 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 2018⁵, la Commission de gestion du Conseil des États parvient à la conclusion 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 dorénavant, en vertu de la loi fédérale sur le respect des obligations de neutralité en lien avec la situation en Ukraine, étendre intégralement ou partiellement les mesures de coercition ciblant la Russie à l'Ukraine si le respect des obligations de neutralité du pays 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 24 janvier 2024 sur le programme de législature 2023 à 2027⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de législature 2023 à 2027.⁷ Il est toutefois compatible avec les objectifs du programme de la législature et s'inscrit notamment dans la droite ligne de la stratégie de politique extérieure 2024-2027⁸, qui devait être adoptée en vertu de l'art. 16, ch. 82, de l'arrêté fédéral du 6 juin 2024. Au chapitre 6.2, la stratégie souligne que le droit de la neutralité impose des obligations dans le domaine militaire. Dans la mesure où les sanctions régissent généralement les activités économiques, elles ne relèvent pas du droit de la neutralité ; en revanche, dans le cas des biens militaires, qui influencent la capacité de combat des belligérants, la Suisse doit respecter le principe d'égalité de traitement au titre du droit de la

⁵ 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.

⁶ FF 2024 525

⁷ FF 2024 1440

⁸ Le rapport est disponible à l'adresse suivante www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure.

neutralité⁹. De même, le projet est conforme aux explications fournies par le Conseil fédéral dans son message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027, où il souligne qu'un État neutre doit veiller à l'égalité de traitement de toutes les parties belligérantes en matière d'exportation de matériel militaire¹⁰.

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

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En matière de sanctions internationales, la politique du Conseil fédéral dépend de conditions spécifiques à la Suisse, dont les prescriptions de la LEmb, la neutralité et le fait que la Suisse ne soit pas membre de l'UE. Une comparaison avec le droit étranger ne permettrait dès lors pas réellement de tirer des conclusions applicables à la Suisse, raison pour laquelle une telle comparaison n'a pas été effectuée.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le projet crée une base légale pour fonder l'interdiction d'exportation et de transit, à destination de l'Ukraine ou par l'Ukraine, de biens utilisables à des fins militaires ainsi que de la fourniture de services ou de l'octroi de droits de propriété intellectuelle en lien avec ces biens. Les art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine peuvent ainsi rester en vigueur. La modification proposée doit en outre permettre d'éviter à l'avenir, dans des cas comparables de sanctions adoptées à l'encontre de la Russie, le recours à l'art. 184, al. 3, Cst., et, partant, la limitation temporelle des dispositions adoptées sur cette base. Dans cette optique, il est prévu d'édicter une loi spéciale habilitant le Conseil fédéral à étendre partiellement ou intégralement à l'Ukraine les sanctions prises à l'encontre de la Russie au titre de l'art. 1, al. 1, LEmb, lorsque les obligations de la Suisse découlant du droit de la neutralité l'exigent.

3.2 Adéquation des moyens requis

Le projet n'entraîne aucune augmentation des charges pour les services fédéraux concernés ni pour les acteurs de l'économie suisse.

3.3 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral a la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des sanctions concrètes par exemple à l'encontre d'un État, de personnes physiques ou morales, ou d'autres entités. Il est également habilité à étendre partiellement ou intégralement à l'Ukraine les sanctions prises à l'encontre de la Russie au titre de l'art. 1, al. 1, LEmb, lorsque les obligations du pays découlant du droit de la neutralité l'exigent.

⁹ Art. 7 en relation avec l'art. 9 de la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

¹⁰ FF 2024 525, p. 18 s.

4 Commentaire des dispositions

Art. 1

L'art. 1 habilite le Conseil fédéral à étendre partiellement ou totalement à l'Ukraine les sanctions qu'il a prises à l'encontre de la Russie au titre de l'art. 1, al. 1, LEmb si le respect des obligations de neutralité du pays l'exige, même si l'UE n'a pas pris de sanctions de ce type à l'encontre de l'Ukraine.

Le principe de l'égalité de traitement inscrit dans le droit de la neutralité établit que la Suisse est tenue de traiter de la même manière les parties belligérantes dans le cadre d'un conflit international armé pour ce qui est de l'exportation et du transit, par des privés, de biens utilisables à des fins militaires (art. 7 en relation avec l'art. 9 de la Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre). En pratique, c'est le cas lorsque les biens ou les services sont destinés, en totalité ou en partie, à un usage militaire ou à des destinataires finaux militaires. Dans le contexte des sanctions prises à l'encontre de la Russie, cela signifie qu'il est également interdit d'exporter en Ukraine, l'une des deux parties belligérantes, des biens ou des services destinés à un usage militaire. Il faut en outre respecter l'égalité de traitement des parties belligérantes pour ce qui est de la fourniture de services ou de l'octroi de droits de propriété intellectuelle en rapport avec ces biens.

Vu les obligations de neutralité de la Suisse, en particulier le principe de l'égalité de traitement, et l'impossibilité de prolonger les mesures sur la base de l'art. 184, al. 3, Cst., il faut une base légale formelle pour pouvoir continuer à appliquer ces dernières. Sous l'angle du droit de la neutralité, il est par conséquent indispensable qu'une base légale fonde l'habilitation du Conseil fédéral.

Selon l'art. 1, al. 2, les dispositions de la LEmb concernant le contrôle, la protection des données, la collaboration entre autorités, les voies de droit, ainsi que les dispositions pénales et les mesures afférentes s'appliquent. L'art. 1, al. 2, let. b, précise les cas dans lesquels les dispositions pénales de la LEmb sont applicables. C'est notamment le cas s'il y a violation des mesures de coercition prévues par la loi sur le respect des obligations de neutralité en lien avec la situation en Ukraine (ch. 1) ou des obligations de coopération prévue aux art. 3 et 4 LEmb (ch. 2).

Les sanctions visées à l'art. 1 concernent des mesures à l'encontre de l'Ukraine qui sont équivalentes aux sanctions prises à l'encontre de la Russie sur la base de la LEmb et indispensables au respect du principe de l'égalité de traitement inscrit dans le droit de la neutralité.

Art. 2

Bien que les sanctions au titre de la LEmb restent souvent en vigueur pendant un certain temps, elles ont en principe un caractère temporaire. Pour cette raison, ainsi que du fait de la grande sensibilité politique en lien avec la guerre d'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, il est pour le moment prévu de limiter la durée de validité de la loi à 10 ans. S'il s'avérait nécessaire de maintenir les sanctions au-delà de cette échéance, il faudrait prolonger la durée de validité de la loi.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

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

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques ni pour les cantons ou les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne.

5.3 Conséquences économiques

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences économiques. Aucune modification matérielle n'est apportée à la politique suisse en matière de sanctions ni aux dispositions en vigueur. Le Conseil fédéral est déjà habilité à étendre les sanctions dans des cas particuliers, comme il ressort des art. 2a, 4, 5, 9a et 9b de l'O-Ukraine. Le projet n'introduit donc pas de nouvelles possibilités d'étendre des sanctions, mais remplace le recours au droit d'urgence par une base légale ordinaire pour fonder les mesures en vigueur.

5.4 Conséquences sur la politique extérieure

Le projet permet de renforcer l'exécution de la politique suisse en matière de sanctions et de garantir le respect du droit de la neutralité. Le dispositif proposé n'entraînera aucun changement matériel de la politique de la Suisse en matière de sanctions internationales.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération une compétence globale dans le domaine des affaires étrangères.

La compétence de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères est globale et, en principe, de nature générale¹¹. Elle vaut pour tous les domaines dans lesquels la Confédération défend les valeurs et les intérêts de la Suisse dans le cadre des relations internationales. La neutralité ne doit pas être considérée comme un objectif de politique étrangère en soi, même si, en tant que moyen de garantir l'indépendance de la Suisse, elle joue un rôle indirect dans la réalisation des objectifs de politique étrangère inscrits dans la Constitution¹².

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

6.3 Forme de l'acte à adopter

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

¹¹ Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland, in : Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (éd.), *La Constitution suisse*, Commentaire saint-gallois, 4^e éd., 2023, relatif à l'art. 54, n° 10.

¹² Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland, in : Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (éd.), *La Constitution suisse*, Commentaire saint-gallois, 4^e éd., 2023, relatif à l'art. 54, n° 36.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuils) ni de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (liés à des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuils).