



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Berne, le 12 septembre 2025

---

# **Approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine**

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation

---

## Condensé

***L'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération au processus de reconstruction de l'Ukraine, signé le 10 juillet 2025 à Rome, permet aux parties de renforcer la participation du secteur privé suisse à la reconstruction de l'Ukraine, à laquelle la Suisse contribue dans le cadre du programme pour l'Ukraine 2025-2028.***

### Contexte

*De nombreuses mesures destinées à soutenir la reconstruction de l'Ukraine se fondent sur des bases juridiques en vigueur et sont déjà en cours de mise en œuvre. Elles englobent des projets de la coopération internationale et la collaboration avec des entreprises suisses qui sont déjà établies en Ukraine et dont les activités créent une plus-value en termes de développement. La mise en place d'une coopération à long terme et systématique avec des entreprises suisses, y compris avec des entreprises qui ne sont pas encore présentes en Ukraine, requiert une nouvelle base juridique, que le Conseil fédéral crée avec l'accord mis en consultation. Cette coopération porte notamment sur la livraison de biens et de services depuis la Suisse.*

### Contenu du projet

*L'accord de coopération vise à soutenir l'Ukraine dans son processus de reconstruction en créant une base juridique qui permet de renforcer la participation du secteur privé suisse à ce processus. Le soutien prend la forme d'une aide financière non remboursable octroyée à l'Ukraine afin qu'elle puisse se procurer des biens et des services auprès d'entreprises suisses pour des projets de reconstruction. L'accord régit les obligations des deux parties, la procédure d'identification et de sélection des biens et des services à financer et les conditions à remplir par les entreprises suisses intéressées. Il institue en outre une commission mixte chargée de surveiller la mise en œuvre de l'accord et régleme les aspects ayant trait à la confidentialité, au traitement des données, au développement durable, au respect des droits de l'homme et des travailleurs et à la lutte contre la corruption. Limité dans le temps, il expirera le 31 décembre 2036.*

*L'accord confie les rênes à l'Ukraine : cette dernière définit les prestations qu'elle souhaite acquérir auprès de fournisseurs suisses et est globalement chargée de mettre en œuvre les projets sous l'accord. Les biens et les services sont acquis par la Suisse (par l'intermédiaire du Secrétariat d'État à l'économie), avec la participation de l'Ukraine, dans un processus transparent et conforme à la législation suisse sur les marchés publics, en excluant les soumissionnaires étrangers. La Suisse peut, directement ou par l'intermédiaire d'une tierce partie, soutenir les autorités ukrainiennes dans différentes étapes ; elle garantit une surveillance appropriée.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>4</b>
1.1	Situation politico-économique et politique économique extérieure de l'Ukraine .....	4
1.2	Relations bilatérales et accords bilatéraux Suisse-Ukraine .....	6
1.3	Soutien à long terme de la reconstruction de l'Ukraine et participation du secteur privé .....	7
1.4	Nécessité d'agir et autres solutions étudiées .....	8
1.5	Déroulement et résultat des négociations .....	11
1.6	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral .....	12
1.7	Classement d'interventions parlementaires .....	12
<b>2</b>	<b>Présentation de l'accord</b> .....	<b>12</b>
2.1	Contenu et portée de l'accord .....	12
2.2	Mise en œuvre .....	13
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions</b> .....	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences</b> .....	<b>26</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération .....	26
4.1.1	Conséquences financières .....	26
4.1.2	Conséquences sur l'état du personnel .....	26
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne .....	27
4.3	Conséquences économiques .....	27
4.4	Conséquences sociales et environnementales .....	27
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b> .....	<b>27</b>
5.1	Constitutionnalité .....	27
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse .....	28
5.3	Forme de l'acte à adopter .....	29
	<b>Liste des abréviations</b> .....	<b>30</b>
	<b>Annexe : Mécanisme de mise en œuvre (selon les art. 4 à 8 de l'accord)</b> .....	<b>31</b>

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

Depuis le début de l'agression militaire russe contre l'Ukraine en février 2022, la Confédération soutient l'Ukraine et sa population dans quatre domaines prioritaires : l'aide humanitaire, les processus de réforme, le soutien diplomatique à la paix et la reconstruction du pays. L'aide apportée par la Confédération aux populations touchées par le conflit en Suisse et à l'étranger a atteint au total 5,16 milliards de francs au 31 mai 2025. Ce montant inclut la contribution de la coopération internationale (CI) à la population touchée par la guerre en Ukraine et dans la région depuis février 2022, qui s'élève à quelque 690 millions de francs<sup>1</sup>.

Les besoins en Ukraine sont extrêmement importants : en 2024, la Banque mondiale a estimé les coûts de la reconstruction et du redressement économique de l'Ukraine à 524 milliards de dollars, un montant qui pourrait croître en fonction de l'évolution de la guerre. La quasi-totalité des recettes étant affectée à la défense, l'Ukraine reste largement tributaire de l'aide financière extérieure, alors que sa dette publique se creuse.

La guerre d'agression menée par la Russie viole le droit international et met en péril la démocratie, la liberté et les valeurs libérales. L'avenir du Vieux Continent est étroitement lié à celui de l'Ukraine. Une défaite de ce pays affaiblirait la capacité d'influence de l'Europe et de la Suisse. En défendant des valeurs comme la démocratie, l'indépendance et l'autodétermination, l'Ukraine défend également des valeurs européennes et suisses. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse que l'Ukraine retrouve sa souveraineté et l'exercice de la démocratie. C'est pourquoi la Suisse apporte sa contribution à la reconstruction du pays, entre autres à l'aide de l'expertise de son secteur privé. Afin que la CI puisse à l'avenir financer la livraison de biens et de services provenant d'entreprises suisses aux fins de la reconstruction de l'Ukraine à partir d'aides financières, le Conseil fédéral a négocié et signé un traité avec l'Ukraine.

### 1.1 Situation politico-économique et politique économique extérieure de l'Ukraine

L'Ukraine est en état de guerre (régé par la loi martiale) depuis le début de l'agression militaire russe, le 24 février 2022. Environ 19 % de son territoire (116 000 km<sup>2</sup>) se trouve sous occupation russe, et quelque 30 % est supposé miné. La ligne de front militaire s'étend sur plus de 1200 km. La guerre a des conséquences démographiques et économiques dramatiques : jusqu'à 7 millions de personnes ont fui à l'étranger, dont environ 65 000 en Suisse. À l'intérieur du pays, 4,6 millions de personnes (env. 12 %

---

<sup>1</sup> Ce montant comprend encore les contributions suivantes : 4,3 milliards de francs proviennent du Secrétariat d'État aux migrations pour l'accueil et le soutien des personnes bénéficiant du statut de protection S en Suisse, tandis que 38 millions de francs sont fournis par d'autres offices fédéraux pour venir en aide à la population touchée. Cf. [Soutien de la Confédération aux personnes affectées par la guerre en Ukraine](#).

de la population) ont été déplacées, et plus d'un million de personnes ont été mobilisées.

Les conséquences économiques de l'agression russe sont très lourdes. L'infrastructure énergétique est la cible d'attaques régulières : environ la moitié des capacités de production ont été détruites. Nonobstant les défis colossaux, l'économie ukrainienne se montre résiliente : après une chute historique de 28,8 % en 2022, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 5,3 % en 2023 et de 2,9 % en 2024. Malgré une baisse parfois considérable du chiffre d'affaires, une grande majorité des entreprises suisses qui étaient déjà établies en Ukraine avant l'éclatement de la guerre restent présentes dans le pays. Certaines d'entre elles ont même étendu leurs activités et réalisé des investissements substantiels.

Avant la guerre, l'Ukraine avait diversifié ses relations commerciales, notamment par son intégration à la zone de libre-échange approfondi et complet établie avec l'Union européenne (UE). Depuis le début du conflit, les relations économiques avec la Russie et le Bélarus ainsi que le transit par ces pays ont été totalement interrompus ; l'UE est alors devenue le principal partenaire commercial de l'Ukraine. Le règlement (UE) 2022/870 et des mesures de libéralisation supplémentaires (comme la suppression totale des droits de douane à l'importation et des contingents) ont renforcé le commerce ukraïno-européen entre 2022 et 2025. Des mesures similaires ont été prises par le Canada et le Royaume-Uni.

En juin 2022, l'UE a accordé le statut de candidat à l'Ukraine. Les négociations d'adhésion en cours sont liées à des réformes importantes, qui concernent notamment l'état de droit, la lutte contre la corruption et l'administration publique. Un instrument de soutien baptisé « facilité pour l'Ukraine » permet à celle-ci d'obtenir jusqu'à 50 milliards d'euros d'aide financière et technique sur la période 2024-2027. La Suisse fournit divers types de soutien par l'intermédiaire de ses projets de coopération internationale et participe, dans le cadre de sa politique des sanctions, aux mesures décrétées par l'UE à l'encontre de la Russie et du Bélarus.

En juillet 2025, des développements politiques en matière de lutte contre la corruption ont soulevé des préoccupations aussi bien au sein de la société civile ukrainienne qu'auprès des partenaires internationaux. Les bailleurs de fonds internationaux devraient suivre de près le programme de réformes du gouvernement en général ainsi que les engagements concrets pour compléter des étapes clés dans le cadre de programmes d'aide financière liés à des conditions. En cas de non-respect des charges, les tranches versées pourraient être revues à la baisse. À l'heure actuelle, ces développements ne devraient pas avoir d'impact direct sur le programme de la Suisse pour l'Ukraine 2025-2028<sup>2</sup>. Les projets de la CI continueront de contribuer à la consolidation des réformes en cours (lutte contre la corruption, transparence, responsabilité devant

---

<sup>2</sup> DFAE (2025), [Programme pour l'Ukraine 2025-2028 \(phase 1\)](#). Consulté sur [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) le 5.8.2025.

les citoyens, p. ex.). Les instruments de contrôle<sup>3</sup> prévus aux fins de la mise en œuvre de l'accord de coopération sont considérés comme suffisants (cf. ch. 3). En raison du contexte instable, de la portée financière du soutien et du caractère innovant des instruments déployés, une surveillance supplémentaire sera assurée par un prestataire externe. Les risques liés à la mise en œuvre seront analysés en continu.

Les dépenses publiques ukrainiennes, qui ont fortement augmenté ces dernières années en raison de la guerre, s'élevaient à 111,7 milliards de dollars en 2024. Leur financement est assuré en grande partie grâce à l'aide financière étrangère, qui se montait à 42,8 milliards de dollars en 2024. La même année, le déficit budgétaire était de 33,8 milliards de dollars, ce qui représente une diminution de 7,4 % par rapport à 2023. Afin d'augmenter les recettes de l'État, la taxe militaire spéciale est passée de 1,5 % à 5 % au 1<sup>er</sup> décembre 2024 et a été étendue aux entreprises individuelles. Elle est perçue entre autres sur les salaires, les dividendes et les ventes immobilières.

La Banque nationale d'Ukraine a suivi une ligne de politique monétaire stable depuis la dévaluation de la hryvnia en juillet 2022 (taux fixe : 36,57 UAH/USD). Un taux de change flottant s'applique depuis octobre 2023. Grâce à une augmentation des revenus issus des exportations et aux aides reçues de l'étranger, les réserves de change ont pu être portées à 44,5 milliards de dollars (mai 2025), un montant suffisant pour couvrir les importations pendant cinq mois.

La guerre n'a pas les mêmes répercussions dans toutes les régions de l'Ukraine : alors que l'est et le nord-est du pays continuent d'être le théâtre de violents combats, d'autres régions sont uniquement ciblées par des armes à longue portée (missiles, drones). Corollaire : la reprise économique et l'infrastructure logistique se concentrent de plus en plus sur le centre et l'ouest de l'Ukraine. Les ports du Danube et les corridors terrestres occidentaux ont été développés ; de grands terminaux de transbordement et de stockage ont vu le jour depuis 2022 le long des frontières avec l'UE. Toutefois, entre octobre 2023 et avril 2024, la frontière avec la Pologne a fait l'objet de blocus par des groupes d'intérêts locaux.

L'inflation s'est montée à 26,6 % en 2022. Elle est retombée à 5,1 % en 2023 avant de grimper à 12 % en 2024.

## 1.2 Relations bilatérales et accords bilatéraux Suisse-Ukraine

L'Ukraine est un partenaire important de la Suisse en Europe de l'Est. Le 8 avril 2025, les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE)<sup>4</sup> et l'Ukraine ont signé à Kiev l'accord de libre-échange (ALE) actualisé. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE

<sup>3</sup> Les parties s'engagent p. ex. à lutter contre la corruption et à respecter des normes internationales. La mise en œuvre de l'accord sera en outre surveillée et fera l'objet d'évaluations et d'audits.

<sup>4</sup> Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

en 2012<sup>5</sup>, le commerce bilatéral de marchandises n'a cessé de croître jusqu'au début de l'agression militaire russe le 24 février 2022, atteignant un volume de plus de 800 millions de francs en 2021. La Suisse a conclu avec l'Ukraine, outre l'ALE, un accord de protection des investissements<sup>6</sup> en 1997, une convention de double imposition<sup>7</sup> en 2002, un accord de commerce et de coopération économique<sup>8</sup> en 1996 et un accord sur la protection du climat<sup>9</sup> en 2022. Ce vaste cadre économique bilatéral contribue à l'évolution positive des échanges commerciaux et des investissements bilatéraux.

L'Ukraine est un pays prioritaire de la coopération suisse au développement. La CI de la Suisse est présente en Ukraine depuis les années 1990. En 1997, la Suisse et l'Ukraine ont conclu un accord-cadre sur la coopération technique et financière<sup>10</sup>. La CI soutient depuis les efforts de réforme qui sont déployés dans ce pays. Elle s'engage en particulier pour l'amélioration du niveau de vie de la population, pour des services publics plus efficaces et pour la promotion d'une croissance économique durable.

### **1.3 Soutien à long terme de la reconstruction de l'Ukraine et participation du secteur privé**

Le Conseil fédéral accorde une importance stratégique au soutien à l'Ukraine et à sa reconstruction, comme le soulignent la stratégie de politique extérieure 2024-2027<sup>11</sup> et la stratégie de coopération internationale (stratégie CI) 2025-2028<sup>12</sup>. Le 10 avril 2024, il a décidé d'allouer à la reconstruction de l'Ukraine 5 milliards de francs d'ici à 2036. Un montant de 1,5 milliard de francs, provenant du budget de la CI et approuvé par le Parlement en décembre 2024<sup>13</sup>, sera mis à disposition pour les années 2025 à 2028. De ce montant, 500 millions de francs sont prévus pour la participation du secteur privé à la reconstruction de l'Ukraine.

Le Conseil fédéral précise les contours de son soutien dans le programme pour l'Ukraine 2025-2028, qu'il a adopté le 12 février 2025. Ce programme se concentre sur

---

<sup>5</sup> RS 0.632.317.671

<sup>6</sup> RS 0.975.276.7

<sup>7</sup> RS 0.672.976.71

<sup>8</sup> RS 0.946.297.671

<sup>9</sup> RS 0.814.012.176.7

<sup>10</sup> Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the Ukraine concerning Technical and Financial Co-operation (signé le 13 octobre 1997, entré en vigueur le 9 juin 1999 ; non publié au RS).

<sup>11</sup> Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2024), [Stratégie de politique extérieure 2024-2027](#). Consulté sur [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) le 5.8.2025.

<sup>12</sup> FF 2024 1518

<sup>13</sup> FF 2024 3222

trois volets : la reprise économique, les services publics, et la protection de la population civile et la promotion de la paix. La Suisse s'engage dans différents domaines en Ukraine, notamment le déminage, la paix, les droits de l'homme et le droit international humanitaire, la reconstruction, le renforcement des PME, le soutien aux réformes, la remise en état de l'infrastructure énergétique endommagée, les bons offices, la recherche, la préservation des biens culturels et la migration.

L'une des nouvelles priorités du programme pour l'Ukraine est la participation du secteur privé suisse, le but étant de mettre l'expertise et l'innovation au service de la reconstruction et de mobiliser des investissements privés. À cet effet, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), par l'intermédiaire du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), a défini six mesures<sup>14</sup>. L'accord de coopération sert de base à la mise en œuvre de la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques*, qui consiste en une aide financière à l'Ukraine pour l'acquisition de biens et de services proposés par des entreprises suisses. Cette mesure constitue la pierre angulaire de l'objectif visant à mettre directement à profit l'expertise du secteur privé suisse pour la reconstruction et à exploiter les innovations d'entreprises helvétiques pour réaliser l'ambition de l'Ukraine de se « reconstruire en mieux ». Elle a également pour but de favoriser à moyen terme l'établissement de ces entreprises sur le marché local, afin qu'elles effectuent des investissements en Ukraine et génèrent un impact sur le développement.

#### 1.4 Nécessité d'agir et autres solutions étudiées

De nombreuses mesures<sup>15</sup> destinées à soutenir la reconstruction de l'Ukraine se fondent sur des bases juridiques en vigueur, notamment la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (ci-après « loi sur la CI »)<sup>16</sup>. Celle-ci est appliquée en relation avec la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)<sup>17</sup> et celle du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>18</sup>. La coopération avec le secteur privé en général fait déjà aujourd'hui partie intégrante de la CI de la Suisse ; elle s'appuie sur les art. 6 et 11 de la loi sur la CI.

La nécessité d'agir découle de deux questions. Premièrement, il convient d'identifier la base juridique matérielle qui peut fonder la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* présentée au ch. 1.3. Deuxièmement, étant donné que la mesure implique la livraison de biens et de services, des questions doivent être clarifiées sous l'angle

---

<sup>14</sup> Cf. ch. 5.1 du programme pour l'Ukraine 2025-2028.

<sup>15</sup> Celles-ci englobent la coopération internationale au développement traditionnelle ainsi que la coopération avec des entreprises suisses qui sont déjà actives en Ukraine.

<sup>16</sup> RS 974.0

<sup>17</sup> RS 172.056.1

<sup>18</sup> RS 616.1

de la législation sur les marchés publics, notamment concernant l'admissibilité, en vertu du droit en vigueur, d'une limitation des appels d'offres aux soumissionnaires suisses.

En plus de soutenir l'Ukraine, la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* sert les intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse. Elle ne peut donc pas avoir la loi sur la CI en vigueur pour base légale. Si cette loi est formulée de manière très ouverte concernant les formes de coopération, son objectif cible clairement les régions ayant besoin d'aide (objet du soutien)<sup>19</sup>. Par le passé, des approches impliquant une aide liée (« *tied aid* ») ont été mises en œuvre au titre de la loi sur la CI<sup>20</sup>. La mesure prévue étendrait toutefois considérablement la portée de ces anciennes approches et contreviendrait à la préservation de l'« acquis »<sup>21</sup>. La (ré)introduction globale de l'aide liée reviendrait à abandonner un principe fondamental de la CI de la Suisse, qui, vu sa portée, nécessiterait une base légale. Par ailleurs, en soumettant la CI à la LMP, le Conseil fédéral et le Parlement se sont clairement positionnés en faveur de la concurrence (cf. annexe 5, ch. 1, let. d, LMP).

L'instauration, dans la LMP, d'un régime spécifique à un pays donné ou à une situation de reconstruction particulière, comme dans le cas de l'Ukraine, serait contraire au caractère général de la LMP, et ne serait par conséquent pas judicieuse. La mise en œuvre de la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* (privilégiant des entreprises suisses) soulève différentes questions sous l'angle de la **LMP**. En ce qui concerne l'aide internationale, le champ d'application des marchés publics selon le traité international pertinent (Accord révisé de l'OMC sur les marchés publics [AMP 2012])<sup>22</sup> n'est pas exactement le même que celui prévu par le droit interne (LMP). L'AMP 2012 exclut de son champ d'application les marchés publics ayant pour but de fournir une aide internationale, y compris une aide au développement. Dans la LMP, la disposition d'exception analogue (art. 10, al. 1, let. h, ch. 1) est formulée de manière plus restrictive : seuls sont exclus de son champ d'application les marchés passés dans le cadre de l'aide humanitaire internationale d'urgence ou de l'assistance internationale agricole ou alimentaire. Cette divergence a pour conséquence que, en vertu de la LMP, les marchés publics passés aux fins de l'aide internationale doivent faire l'objet d'un appel d'offres public s'ils ne relèvent pas de l'aide humanitaire d'urgence ni de l'assistance internationale agricole ou alimentaire. Même si l'obligation d'ouvrir les appels d'offres à tous les soumissionnaires étrangers au titre de l'AMP 2012 (art. 6, al. 1, LMP) ne s'applique pas dans le cas d'espèce, le droit interne prévoit l'obligation d'autoriser

---

<sup>19</sup> La loi sur la CI met ainsi en œuvre l'art. 54, al. 2, de la Constitution (Cst. ; RS 101), en vertu duquel la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté. Le secteur privé suisse n'est pas l'objet du soutien de cette loi.

<sup>20</sup> L'aide liée avait déjà été utilisée dans les années 1980, avant d'être abandonnée. À cette époque, il n'existait toutefois aucune restriction du point de vue de la législation sur les marchés publics.

<sup>21</sup> Cette aide, qui ne relève pas de l'aide au développement classique, est notifiée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme une aide liée.

<sup>22</sup> Accord révisé sur les marchés publics, protocole du 30 mars 2012 portant amendement de l'Accord sur les marchés publics, entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (AMP 2012 ; RS 0.632.231.422).

les entreprises étrangères qui proviennent d'États accordant la réciprocité à présenter une offre (art. 6, al. 2, LMP). Étant donné qu'il s'agit ici d'une obligation découlant uniquement du droit interne, la Suisse peut à tout moment la suspendre entièrement ou ponctuellement par le biais d'une réglementation du même niveau normatif ou d'un niveau supérieur. L'accord de coopération mis en consultation, qui est sujet à référendum, est un instrument approprié à cet effet.

Les bases légales suivantes ont été examinées pour déterminer s'il était nécessaire d'édicter une loi spéciale (« lex Ukraine ») ou s'il était possible de fonder la mesure sur une loi en vigueur : la loi sur la CI, la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations<sup>23</sup> et la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE)<sup>24</sup>. La loi sur les contributions à la cohésion, appelée à succéder à la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est<sup>25</sup>, fait partie du paquet Suisse-UE et concerne une sélection d'États membres de l'UE. C'est pourquoi la possibilité de compléter cette loi n'a pas été explorée.

Il serait en principe envisageable de **compléter la loi sur la CI**. La mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* est liée à des intérêts économiques de la Suisse, alors que la loi sur la CI vise une coopération ouverte motivée par la politique de développement, qui exclut délibérément des conditions favorisant les soumissionnaires suisses (cf. art. 2, al. 2, et art. 5, de la loi sur la CI). Une adaptation ciblée de la loi sur la CI afin d'y intégrer un régime spécifique à l'Ukraine irait à l'encontre du caractère général et transnational de cette loi, et pourrait créer un précédent qui remettrait en question l'égalité de traitement dans le cadre de la CI de la Suisse. Le Conseil fédéral estime certes que la reconstruction de l'Ukraine constitue une tâche nécessitant des mesures extraordinaires à bien des égards, mais il n'a pas l'intention de s'écarter du principe de l'égalité de traitement qui s'applique à la CI. La loi sur la CI n'est donc pas une base appropriée pour déployer le soutien prévu.

L'adaptation de la **loi fédérale sur la promotion des exportations** en vue de mettre en œuvre la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* n'est pas non plus envisageable. Même si cette loi présente un certain lien matériel, son objet et son but sont totalement différents. Elle se limite par exemple à des prestations d'intérêt général dans les domaines de l'information, du conseil et de la publicité à l'étranger. Une adaptation de la **loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation** pour mettre en œuvre une mesure spécifique en Ukraine ne se justifierait

---

<sup>23</sup> RS 946.14

<sup>24</sup> RS 946.10

<sup>25</sup> RS 974.1

pas non plus sur le plan matériel et ne serait pas pertinente, d'autant plus que l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) a pour mission d'assurer des opérations d'exportation, et non de les financer.

La création d'une **nouvelle loi spéciale**<sup>26</sup> a également été envisagée (p. ex. « loi visant à encourager la reconstruction de l'Ukraine »). Une telle loi aurait pu non seulement réglementer la mise en œuvre de la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques*, mais encore prévoir des dispositions régissant l'ensemble du soutien fourni par la Suisse à l'Ukraine. Elle aurait en outre permis d'adapter, au besoin, d'autres lois. Toutefois, la création d'une loi pour l'Ukraine n'aurait pas permis de résoudre toutes les incertitudes ayant trait à la législation sur les marchés publics (cf. ci-dessus). La Suisse est en outre tributaire de l'engagement de l'Ukraine à respecter un certain nombre de règles, ce qui ne pourrait pas être garanti par une loi fédérale helvétique. Cette option aurait donc elle aussi nécessité un traité bilatéral.

Pour toutes ces raisons, la conclusion d'un **traité international** est la meilleure option pour créer la nouvelle base juridique (formelle) nécessaire. L'exception prévue à l'art. 10, al. 1, let. h, ch. 2, LMP s'applique au présent traité international. Cette disposition correspond largement à la teneur de l'exception prévue à l'art. II, par. 3, al. e) ii), AMP 2012. Ainsi, la LMP et l'AMP 2012 ne s'appliquent pas aux marchés passés conformément aux procédures ou conditions particulières fixées dans un accord international relatif à la mise en œuvre conjointe d'un projet par les pays signataires<sup>27</sup>. En l'occurrence, les parties ont fait usage de cette exception dans le cas de l'accord de coopération. Afin de garantir la sécurité juridique, notamment une procédure d'adjudication conforme à l'état de droit, il a été décidé que celle-ci sera organisée conformément à la LMP, en fonction des besoins de la CI (cf. art. 5 de l'accord).

Un tel traité est une solution adéquate pour l'Ukraine sur les plans géographique et temporel pour permettre la participation du secteur privé suisse à la reconstruction du pays, et offre la sécurité juridique nécessaire du point de vue de la législation sur les marchés publics. Il garantit en outre l'engagement de l'Ukraine à respecter les règles. L'accord sera soumis au Parlement ; comme il prévoit des dispositions importantes qui fixent des règles de droit, il est sujet au référendum facultatif (cf. ch. 5.3).

## 1.5 Déroulement et résultat des négociations

Sur la base du mandat de négociation approuvé par les Commissions de politique extérieure (CPE) des Chambres fédérales respectivement le 11 février 2025 (CPE-N) et le 14 avril 2025 (CPE-E), la Suisse (SECO) et l'Ukraine (surtout les ministères de l'Économie, de la Justice et des Finances) ont organisé six tours de négociations et mené

<sup>26</sup> Une motion déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil des États qui demande la création d'une loi spéciale portant sur l'aide à l'Ukraine sera discutée au Conseil national le 11 septembre 2025.

<sup>27</sup> Cf. aussi le commentaire des dispositions dans le message du 15 février 2017 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (FF 2017 1695).

des discussions techniques complémentaires concernant l'accord de coopération. Les négociations ont été rapides et constructives, et l'accord de coopération a été signé le 10 juillet 2025, à l'occasion de la Ukraine Recovery Conference qui s'est tenue à Rome. Le résultat des négociations correspond aux objectifs de la Suisse.

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

L'accord de coopération s'inscrit dans l'objectif 16 (« la Suisse soutient la reconstruction en Ukraine ») du message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>28</sup> et de l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>29</sup>. Le projet est donc conforme aux objectifs du programme de la législature. Même s'il n'est pas mentionné dans le message et l'arrêté fédéral précités, il est opportun dans le contexte du soutien fourni par la Suisse au processus de reconstruction de l'Ukraine.

L'accord crée la base juridique nécessaire à une participation systématique du secteur privé suisse à la reconstruction de l'Ukraine. Il contribue ainsi grandement à la réalisation des objectifs de la stratégie CI et du programme pour l'Ukraine 2025-2028 (cf. ch. 1.3). Il est en outre conforme à la stratégie économique extérieure définie par le Conseil fédéral en 2021<sup>30</sup>.

## **1.7 Classement d'interventions parlementaires**

Le projet ne permet de classer aucune intervention parlementaire.

# **2 Présentation de l'accord**

## **2.1 Contenu et portée de l'accord**

L'accord régit la mise en œuvre de la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques*, c'est-à-dire le soutien accordé à l'Ukraine sous la forme d'une aide financière non remboursable afin qu'elle puisse se procurer des biens et des services auprès d'entreprises suisses pour des projets de reconstruction. Il contient notamment des dispositions concernant le mécanisme selon lequel les biens et services à financer seront priorisés et sélectionnés avant d'être achetés conformément aux règles régissant les marchés publics suisses.

---

<sup>28</sup> FF 2024 525

<sup>29</sup> FF 2024 1440

<sup>30</sup> DEFR (2021), Stratégie de la politique économique extérieure. Consulté sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) le 6.8.2025.

L'accord porte sur la mise en œuvre des mesures du programme pour l'Ukraine 2025-2028 ayant trait au secteur privé (cf. ch. 1.3). Il constitue une solution efficace permettant de tenir compte des défis juridiques liés à la mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* (cf. ch. 1.4).

Ce traité permettant à l'Ukraine d'acquérir d'importants biens et de services depuis la Suisse par le biais d'une aide financière non remboursable a également été salué par l'Ukraine, notamment lors de la 14<sup>e</sup> réunion de la commission économique mixte Suisse-Ukraine, qui a eu lieu le 2 octobre 2024 à Kiev, et lors de la mission économique conduite en Ukraine par le délégué du Conseil fédéral pour ce pays, Jacques Gerber, du 6 au 10 avril 2025. L'Ukraine a opté pour une solution similaire dans le cadre de sa coopération avec d'autres pays partenaires, comme la France.

## **2.2 Mise en œuvre**

L'accord a effet jusqu'en 2036. Il entrera en vigueur dès que les parties se seront mutuellement informées de l'accomplissement de leurs procédures de ratification internes respectives. Il peut être dénoncé à tout moment moyennant un préavis de 3 mois (art. 20, par. 2). Sa mise en œuvre n'appelle aucune adaptation à l'échelon légal.

## **3 Commentaire des dispositions**

### *Préambule*

Le préambule exprime la volonté commune de la Suisse et de l'Ukraine de renforcer le lien et la coopération qui les unissent depuis longtemps afin de répondre aux besoins urgents liés aux conséquences de la guerre en Ukraine. Les parties s'appuient sur les Principes de Lugano définis lors de la Ukraine Recovery Conference 2022 de Lugano et sur le programme pour l'Ukraine 2025-2028 pour coopérer selon une approche globale dans le but d'améliorer la résilience de l'économie ukrainienne et de promouvoir la reconstruction efficace et durable du pays. Elles reconnaissent le rôle important du secteur privé à cet égard de par son expertise et sa capacité d'innovation. Elles soutiennent en outre l'intégration de l'Ukraine au marché européen.

Les parties réaffirment leur attachement à la démocratie, aux droits de l'homme ainsi qu'aux libertés politiques et économiques fondamentales. Elles s'engagent à prévenir et à combattre la corruption, à promouvoir la transparence et la bonne gouvernance d'entreprise de même que la responsabilité sociétale des entreprises pour le développement durable, et affirment leur volonté d'encourager les entreprises à respecter les directives et principes internationalement reconnus en la matière.

Enfin, les parties réaffirment leur engagement pour le développement économique et social, la protection de la santé et de la sécurité ainsi que le respect des droits fondamentaux des travailleurs, conformément aux conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et aux normes internationales.

### *Art. 1 Objectif*

La mesure *Aides financières dans des secteurs spécifiques* vise à soutenir le processus de reconstruction de l'Ukraine grâce à l'acquisition de biens et de services et au savoir-faire du secteur privé suisse. L'objectif de l'accord est donc d'épauler l'Ukraine dans ce processus, notamment en contribuant au bon fonctionnement des services publics et des infrastructures ainsi qu'à la stabilisation et au développement de l'économie ukrainienne.

### *Art. 2 Portée et champ d'application*

Le par. 1 dispose que la Suisse soutient le processus de reconstruction de l'Ukraine. Ce soutien prend la forme d'une aide financière non remboursable octroyée à l'Ukraine afin qu'elle puisse se procurer des biens et des services auprès d'entreprises suisses pour des projets de reconstruction. Il sera déployé principalement dans les domaines prioritaires pour l'Ukraine déjà couverts par la CI et dans lesquels la Suisse est compétitive. Parmi ces domaines figurent notamment l'énergie, les transports et la mobilité, les équipements mécaniques, la construction, l'eau ainsi que la préparation et la capacité de réaction aux situations d'urgence, mais d'autres domaines prioritaires sont également envisageables.

En vertu du par. 2, l'assistance financière fournie au titre de l'accord fait partie du crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines »<sup>31</sup>. Les ressources concernées sont approuvées annuellement par le Parlement suisse dans le cadre du budget. La Suisse informe chaque année l'Ukraine du montant disponible. À noter que l'accord ne confère aucun droit au versement intégral du montant à disposition pour l'année en question. Le droit au montant intégral ou partiel est fonction du respect des dispositions spécifiques prévues par l'accord.

### *Art. 3 Obligations*

L'art. 3 définit les obligations des parties. L'Ukraine s'engage à garantir que les biens et les services livrés sont exonérés de droits de douane et d'impôts. Elle veillera en outre à ce que ses autorités fournissent l'assistance nécessaire à l'exécution des contrats conclus au titre de l'accord ainsi qu'à l'installation et à l'utilisation des marchandises conformément à ces contrats.

Le par. 1 régit le traitement, sous l'angle fiscal et douanier des biens importés par des entreprises suisses sur le territoire douanier de l'Ukraine au titre de l'accord. De telles importations seront exonérées de tout impôt et droit de douane ainsi que de tout autre émolument obligatoire prélevé en Ukraine. Ce paragraphe a pour objectif de faciliter

---

<sup>31</sup> Arrêté fédéral du 17 décembre 2024 concernant le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ainsi qu'en faveur de l'Ukraine et de la région pour les années 2025 à 2028 (FF 2024 3222).

l'importation de biens depuis la Suisse et de promouvoir la coopération économique dans le cadre de l'accord.

Le par. 2 s'applique en cas de fourniture de biens et de services par des entreprises suisses sur le territoire douanier de l'Ukraine, c'est-à-dire lorsque ces biens et services sont mis à disposition ou utilisés sur place au titre de l'accord. Alors que le par. 1 régit exclusivement l'importation de biens physiques en Ukraine en franchise de droits de douane et d'impôts, le par. 2 prévoit l'exonération fiscale d'une activité opérationnelle sur le territoire ukrainien. Tous les biens et services mis à disposition en Ukraine au titre de l'accord seront exonérés de la TVA ainsi que de tous les impôts, redevances et émoluments obligatoires prélevés en Ukraine conformément à la législation ukrainienne. L'Ukraine confirme ainsi son engagement en faveur de l'accord et fournit une contribution financière considérable en renonçant aux recettes issues de ces impôts, redevances et émoluments.

Conformément au par. 3, la partie ukrainienne doit garantir le respect continu des droits de l'homme, de l'état de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Ukraine ainsi que la bonne gouvernance, la transparence et la redevabilité du gouvernement ukrainien envers ses citoyens.

Selon le par. 4, l'Ukraine s'engage, en collaboration avec la compagnie suisse sélectionnée conformément à l'art. 5, à ce que ses autorités fournissent, dans les limites de leur compétence, toute l'assistance nécessaire à l'exécution des contrats conclus au titre de l'accord. Cette assistance inclut notamment l'octroi, en temps utile, de permis, de licences et d'autres autorisations réglementaires nécessaires à l'exécution des contrats. L'objectif est de garantir une mise en œuvre efficace des projets dans le respect des prescriptions légales au moyen d'une assistance administrative coordonnée fournie par l'Ukraine.

En vertu du par. 5, la partie ukrainienne sera chargée de coordonner la mise en œuvre des projets dans le cadre de l'accord<sup>32</sup>. Elle devra en outre fournir à la partie suisse toutes les informations pertinentes qui sont nécessaires à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation adéquates des projets. Cette obligation vise à promouvoir une coopération transparente entre les parties.

Enfin, le par. 6 dispose que les sanctions suisses prévues par l'ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine<sup>33</sup> et l'ordonnance du 16 mars 2022 instituant des mesures à l'encontre du Bélarus<sup>34</sup> doivent être strictement respectées. Cette obligation vaut également pour les sous-traitants et les fournisseurs.

---

<sup>32</sup> Conformément au mécanisme de sélection prévu à l'art. 5 de l'accord, l'adjudication des projets qui seront financés en vertu de l'accord ressortit à la partie suisse.

<sup>33</sup> RS 946.231.176.72

<sup>34</sup> RS 946.231.116.9

Le respect de ces ordonnances doit également être expressément inclus dans les contrats-types (cf. art. 7, par. 2, de l'accord).

#### *Art. 4 Liste des biens et services à fournir par des entreprises suisses<sup>35</sup>*

L'art. 4 définit le processus d'identification des projets à financer au titre de l'accord.

En vertu du par. 1, l'Ukraine détermine et priorise ses besoins en matière de reconstruction aux fins de l'accord. Ce faisant, elle collabore étroitement avec la Suisse afin d'établir comment des entreprises suisses peuvent répondre à ces besoins. Le SECO consulte à cet effet les associations économiques suisses, qui peuvent établir une liste de biens et de services suisses présentant un intérêt potentiel pour la reconstruction de l'Ukraine<sup>36</sup>.

Le par. 2 prévoit que l'Ukraine remet à la Suisse une liste de biens et de services qui pourraient répondre aux besoins identifiés en vertu du par. 1. La liste doit relever des domaines visés à l'art. 2. La Suisse (le SECO) examinera cette liste, en vérifiant notamment s'il existe des entreprises suisses qui peuvent satisfaire aux critères énoncés à l'art. 6 (origine suisse, Swissness, biens à double usage, p. ex.) et si la liste est en adéquation avec le programme pour l'Ukraine 2025-2028 et les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Le SECO informe en outre les associations économiques suisses pertinentes du contenu de la liste afin que celles-ci puissent examiner si les biens et services qui y figurent peuvent être fournis par des entreprises suisses.

Le par. 3 dispose que la Suisse et l'Ukraine conviennent, sur la base des listes susmentionnées, des biens et des services suisses qui doivent être financés au titre de l'accord. La procédure de sélection des biens et des services, qui a été discutée et définie pendant la négociation de l'accord aussi bien avec le Ministère ukrainien de l'économie, de l'environnement et de l'agriculture qu'avec les associations économiques suisses, permettra d'établir une liste commune de biens et de services innovants et compétitifs qui pourront être livrés par des entreprises suisses pour des projets de reconstruction financés au titre de l'accord.

En vertu du par. 4, les autorités bénéficiaires ukrainiennes fournissent les spécifications techniques des biens et services figurant sur la liste visée au par. 3 aux fins de la procédure d'adjudication<sup>37</sup>. L'Ukraine et la Suisse examineront et préciseront par ailleurs régulièrement les spécifications de produits. La Suisse peut mandater une tierce

---

<sup>35</sup> Cf. annexe : Mécanisme de mise en œuvre (selon les art. 4 à 8 de l'accord).

<sup>36</sup> Conformément au mécanisme de sélection prévu à l'art. 5 de l'accord, l'adjudication des projets qui doivent être financés en vertu de l'accord ressortit à la partie suisse.

<sup>37</sup> Il s'agit d'une description détaillée des exigences relatives à un produit ou à un service (performance, capacité, normes, compatibilité, etc. ; cf. art. 30 LMP). Cette description est nécessaire pour la procédure de passation de marchés menée par la Suisse en vertu de l'art. 5 de l'accord.

partie pour épauler les autorités ukrainiennes dans l'exécution de ces tâches techniques (cf. art. 9 de l'accord).

#### *Art. 5 Mécanisme de sélection*

Le par. 1 dispose que la législation suisse sur les marchés publics s'applique, sous réserve des dispositions de l'accord et de la limitation aux marchés non soumis aux accords internationaux (cf. annexe 5, ch. 1, let. d, LMP). L'art. 6, al. 2, LMP n'est pas applicable, si bien que la participation de soumissionnaires étrangers aux appels d'offres est exclue et que seuls les soumissionnaires suisses sont autorisés à présenter une offre. La LMP s'applique néanmoins (cf. art. 1 LMP), ce qui signifie que ses principes fondamentaux, comme la transparence, l'égalité de traitement et la promotion de la concurrence, s'appliquent également. Cela signifie aussi qu'en cas de dépassement de la valeur seuil, l'adjudication en question devra faire l'objet d'un appel d'offres portant sur un objet de marché et des critères d'évaluation concrets sur [simap.ch](http://simap.ch) (dans le cadre d'une procédure ouverte ou sélective), et le marché sera adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre la plus avantageuse.

Conformément à l'annexe 5, ch. 1, let. d, LMP, les marchés publics prévus ne sont pas soumis aux accords internationaux. Les contrats qui en découlent peuvent par conséquent être conclus immédiatement après l'adjudication.

Le par. 2 permet à la partie ukrainienne (c.-à-d. les autorités bénéficiaires) de participer à l'évaluation des offres soumises. Le SECO est responsable de la procédure de sélection et de la décision d'adjudication. Le par. 2 précise en outre les aspects qui doivent être pris en considération pendant la procédure de sélection : l'impact du projet sur le processus de redressement et de reconstruction de l'Ukraine (let. a), la contribution aux objectifs de développement durable (ODD), à l'atténuation du changement climatique et à la transition écologique ainsi que l'utilisation durable et efficace de l'énergie et des ressources sur place (let. b), l'impact du projet sur le développement économique et social, notamment en matière de préservation et de création d'emplois en Ukraine ou d'offre de formation professionnelle (let. c), et l'emploi de ressortissants ukrainiens au bénéfice d'un statut de protection provisoire ou de tout autre statut légal en Suisse (let. d). La possibilité de tenir compte de ce dernier point crée une incitation supplémentaire, pour les entreprises helvétiques, à contribuer à l'intégration professionnelle de ce groupe de personnes.

En plus des critères prévus par l'accord, des critères d'aptitude et de performance devront être définis pour chaque projet lors de la procédure de passation de marchés, afin de garantir que le marché soit adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre la plus avantageuse.

Le mécanisme de sélection prévu par l'accord définit un processus transparent. Il garantit que les projets répondent aux besoins effectifs de l'Ukraine, puisqu'il revient à cette dernière (en collaboration avec la Suisse) de déterminer les biens et services dont elle a besoin de la part des entreprises suisses (cf. art. 4 de l'accord). En commandant des biens et des services qui ne sont pas disponibles sur place, elle peut éviter les

effets d'éviction sur le marché local. La procédure de sélection des biens et des services est en principe effectuée en situation de concurrence (même si elle se limite aux fournisseurs suisses), afin de calculer un prix conforme au marché. L'Ukraine peut en outre participer à la procédure d'évaluation des offres soumises.

#### *Art. 6 Éligibilité des entreprises suisses*

L'art. 6 fixe les conditions spécifiques cumulatives<sup>38</sup> qu'une entreprise suisse doit remplir pour que le financement de son offre soit envisagé au titre de l'accord. L'entreprise doit être établie en Suisse et inscrite au registre du commerce (let. a), et proposer des biens ou des services qui satisfont aux besoins de reconstruction de l'Ukraine (let. b). En vertu de la let. c, les biens et services proposés doivent être d'origine suisse ou avoir une part de valeur ajoutée suisse de 20 % au moins (cf. art. 3 de l'ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation<sup>39</sup>). La let. d impose à l'entreprise suisse d'indiquer avec quels entreprises ou partenaires locaux en Ukraine elle entend collaborer pour mettre en œuvre les projets. Conformément à la let. e, l'entreprise doit en outre garantir que la livraison des biens ou la fourniture des services est en conformité avec la législation suisse sur le contrôle des exportations et les sanctions. La vente, la livraison, l'exportation, le transit et le transport de biens visés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le contrôle des biens<sup>40</sup> à destination de l'Ukraine ou destinés à un usage dans ce pays sont interdits lorsqu'ils sont destinés, en totalité ou en partie, à un usage militaire ou à des destinataires finaux militaires (biens à double usage). Selon la let. f, l'entreprise doit respecter les dispositions suisses en matière de lutte contre la corruption, notamment les art. 322<sup>ter</sup> à 322<sup>decies</sup> et 102, al. 2, du code pénal suisse<sup>41</sup>, qui régissent la responsabilité pénale des personnes physiques et morales en lien avec des actes de corruption. Le respect de ces dispositions est une condition sine qua non pour participer au processus de reconstruction de l'Ukraine. La Suisse souhaite garantir ainsi que ses fonds sont utilisés dans le respect des principes éthiques et de l'état de droit.

#### *Art. 7 Contrats entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses*

L'Ukraine (avec le soutien de la Suisse) sera responsable de la mise en œuvre des projets (art. 3, par. 5, et art. 7, par. 4, p. ex.) et agira en qualité de mandante. Elle con-

---

<sup>38</sup> Les soumissionnaires devront également satisfaire aux exigences prévues par l'art. 12 LMP (respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs, des conditions de travail, de l'égalité salariale entre femmes et hommes et du droit de l'environnement) en relation avec l'art. 26 LMP (conditions de participation).

<sup>39</sup> RS 946.101

<sup>40</sup> RS 946.202.1

<sup>41</sup> RS 311.0

clura les contrats de livraison avec les entreprises suisses (fournisseurs de prestations), surveille leur exécution et en informe la Suisse, qui ne pourra ainsi pas être tenue pour responsable en cas de livraison défectueuse ou de défaut de construction.

En vertu des par. 1 et 2, les autorités bénéficiaires concluront avec chacune des entreprises suisses sélectionnées un contrat qui énonce les conditions et modalités d'achat de biens ou de services. Ces contrats se basent sur le contrat-type établi par la commission mixte (cf. art. 11 de l'accord), mis à disposition par la Suisse. Cette dernière peut ainsi veiller à ce que ses exigences contractuelles soient prises en considération le plus tôt possible et garantir un contrôle approprié des conditions de mise en œuvre. Les contrats prévus à l'art. 7 de l'accord doivent être signés par l'Ukraine, afin d'engager la responsabilité de cette dernière à l'égard de leur exécution.

Selon le par. 2, le contrat-type établi par la commission mixte doit impérativement inclure certaines clauses, notamment concernant le respect des ordonnances visées à l'art. 3, par. 6, de l'accord en lien avec les sanctions suisses. Par ailleurs, il doit également prévoir des règles relatives au traitement des données personnelles conformément à l'art. 14 de l'accord, car le consentement prévu dans les contrats entre les entreprises suisses et l'Ukraine devra être obtenu principalement auprès des personnes physiques dont les données devront être transmises à l'Ukraine. De plus, le contrat-type doit inclure des clauses concernant le droit de regard du Contrôle fédéral des finances (CDF) selon l'art. 15 de l'accord ainsi que des dispositions relatives à la prévention de la corruption et à la lutte contre la corruption selon l'art. 17 de l'accord.

En vertu du par. 3, l'Ukraine soumettra une copie du contrat signé à la Suisse par l'intermédiaire des points de contacts visés à l'art. 12 de l'accord.

Le par. 4 prévoit que l'Ukraine surveille la mise en œuvre des projets prévus par les contrats conformément à sa législation<sup>42</sup>, par l'intermédiaire de ses autorités compétentes (« autorités de surveillance »).

#### *Art. 8 Modalités de paiement*

Le par. 1 dispose que, dans le cadre de l'exécution des contrats entre les entreprises suisses et les autorités bénéficiaires, ces dernières soumettent à la Suisse les factures émises par les entreprises suisses. Selon le par. 2, la Suisse vérifiera ensuite les factures. Si elle estime qu'elles sont en ordre et que les autorités bénéficiaires lui confirment que les étapes clés prédéfinies ont été atteintes, elle effectuera les paiements aux entreprises suisses concernées.

Si le SECO estime qu'une facture n'est pas en ordre, la Suisse pourrait en principe refuser de la payer. Conformément au mécanisme de l'accord (cf. art. 11), les parties devraient trouver une solution propre à régler le cas d'espèce. Aux fins du mécanisme

---

<sup>42</sup> Résolution n° 153 adoptée par le Cabinet des ministres de l'Ukraine le 15 février 2002.

de mise en œuvre, un certain niveau d'engagement vis-à-vis de l'Ukraine et des entreprises suisses a toutefois son importance, vu que l'Ukraine conclut des contrats avec ces dernières. En vertu de l'art. 20, la Suisse a la possibilité de se retirer de l'accord.

#### *Art. 9 Soutien à la mise en œuvre*

La partie suisse ou une tierce partie mandatée par elle pourra fournir un soutien à la mise en œuvre de l'accord, notamment aux fins des art. 4 (Liste des biens et services à fournir par des entreprises suisses), 5 (Mécanisme de sélection), 7 (Contrats entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses) et 8 (Modalités de paiement). La possibilité de bénéficier d'un tel soutien répond notamment à une demande de la partie ukrainienne, dont les capacités pour accompagner la mise en œuvre de l'accord sont limitées. La mise à disposition de ressources humaines pour la partie ukrainienne permet de garantir l'exécution rapide et prioritaire des travaux et la réalisation efficace des projets, ce qui réduit à un minimum les risques de retard dans la mise en œuvre de l'accord. Par ailleurs, la partie suisse pourra mandater une tierce partie pour l'aider à préparer et à réaliser les appels d'offres et à surveiller la réalisation des projets. Cette possibilité est notamment pertinente eu égard à la définition et à la vérification des spécifications techniques pour les appels d'offres publics, tâches qui doivent être confiées à des experts.

#### *Art. 10 Surveillance, évaluation et audit*

Les autorités ukrainiennes rendront régulièrement compte de l'avancement des projets et de la réalisation des étapes clés prédéfinies (cf. aussi art. 7, par. 4, de l'accord). En vertu du par. 1, la Suisse ou une tierce partie mandatée par elle surveillera les progrès accomplis dans les projets mis en œuvre au titre de l'accord. Elle effectuera entre autres un examen ponctuel des biens livrés, des services fournis ou de l'impact sur le développement (création d'emplois, programmes de formation, renforcement des capacités d'entreprises ukrainiennes, p. ex.). Ces progrès seront évalués à l'aune d'indicateurs prédéfinis et sur la base de visites sur place. Les entreprises suisses devront faire rapport sur l'avancement des projets et rendre publiques toutes les activités liées à ces derniers. La Suisse pourra en outre mandater des évaluations internes ou externes des projets et réaliser des audits. Le par. 2 prévoit que la partie ukrainienne coopère pleinement avec la partie suisse ou la tierce partie mandatée par elle dans tous les travaux ayant trait à la surveillance, à l'évaluation et à l'audit, et qu'elle garantit notamment la disponibilité des documents nécessaires en lien avec les projets.

#### *Art. 11 Commission mixte*

Afin de garantir le bon fonctionnement de l'accord et l'application correcte de ses dispositions, l'art. 11 institue une commission mixte, composée de représentants de chaque partie et dont les réunions sont présidées en alternance par chaque partie (art. 11, par. 1 et 6). La commission mixte a notamment pour tâche d'examiner des améliorations possibles de l'accord, de résoudre les différends quant à l'interprétation ou à l'application de l'accord (cf. aussi art. 18, par. 2), d'établir un modèle de contrat

entre les autorités bénéficiaires et les entreprises suisses, et d'adopter ses règles de procédure lors de sa première réunion (art. 11, par. 2). La commission mixte pourra prendre des décisions en lien avec la mise en œuvre de l'accord et formuler des recommandations s'agissant des autres questions, y compris des propositions d'amendement (art. 11, par. 3 et 4). Elle se réunira pour la première fois dans un délai de 90 jours à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, puis normalement tous les 12 mois (art. 11, par. 5).

#### *Art. 12 Points de contact*

Les parties désigneront chacune un point de contact pour faciliter la communication entre elles concernant l'accord. Le point de contact de l'Ukraine sera vraisemblablement rattaché au Ministère de l'économie, et celui de la Suisse, au SECO.

#### *Art. 13 Confidentialité*

Selon le par. 1, les parties s'engagent à traiter de manière strictement confidentielle tous les faits et informations qui ne sont ni publics ni accessibles au public et dont elles ont eu connaissance dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord. Elles doivent imposer l'obligation de garder le secret à leurs collaborateurs, à leurs sous-traitants, à leurs fournisseurs et aux autres tiers auxquels elles font appel. Le par. 2 prévoit une exception à cette obligation lorsque la divulgation d'informations confidentielles est requise par la législation nationale d'une partie ou se fait au sein de l'administration publique. Ainsi, la transmission d'informations confidentielles à l'intérieur de l'administration fédérale ne constitue par exemple pas une violation de l'obligation de garder le secret. Il en va de même en cas d'obligations d'information légales ou prudentielles (vis-à-vis des services chargés de la surveillance boursière, des autorités de réglementation, de l'administration des finances, des autorités d'enquête ou de poursuite pénale, etc.), de divulgation d'informations à des tiers qui sont eux-mêmes soumis à l'obligation de garder le secret (réviseurs, avocats, experts, p. ex.) ou d'obligations de fournir des renseignements en application de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence<sup>43</sup>. En vertu du par. 3, une information confidentielle ne pourra être divulguée à une tierce partie que sous réserve du consentement préalable écrit de la partie ayant fourni l'information à l'origine. Enfin, le par. 4 précise que l'obligation de garder le secret continuera de s'appliquer aux parties après l'extinction de l'accord.

#### *Art. 14 Traitement des données*

Selon l'art. 16, al. 1, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)<sup>44</sup>, des données personnelles ne peuvent être transmises à l'étranger par

---

<sup>43</sup> RS 152.3

<sup>44</sup> RS 235.1

des entreprises privées ou l'administration fédérale que si l'État concerné assure un niveau adéquat de protection des données. Comme l'Ukraine n'offre pas un niveau de protection adéquat (cf. annexe 1 de l'ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données [OPDo]<sup>45</sup>), les données personnelles ne peuvent être transférées en Ukraine que si une protection adéquate est garantie sur la base de l'art. 16, al. 2, LPD, par exemple sur la base d'un traité international ou de clauses de protection des données dans un contrat (art. 16, al. 2, LPD). Les points qui doivent figurer dans le contrat respectivement les garanties sur la base de l'art. 16, al. 2, let. b respectivement c, sont énumérés à l'art. 9, OPDo. Dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord, la protection adéquate des données sera garantie, d'une part, dans le cadre des contrats entre les entreprises suisses et les autorités bénéficiaires ukrainiennes et, d'autre part, dans le cadre des procédures de marchés publics.

Pour ce qui est des contrats, l'accord prévoit en son art. 7, par. 1, que les contrats entre les autorités bénéficiaires ukrainiennes et les entreprises suisses doivent être élaborés sur la base d'un contrat-type établi par la commission mixte (cf. art. 11, par. 2, let. e, de l'accord). Ce contrat-type garantira une protection adéquate des données et contiendra des dispositions concernant le consentement au traitement des données personnelles (cf. l'art. 7, par. 2, de l'accord), ainsi que des clauses standard<sup>46</sup> relatives à la communication de données personnelles à l'étranger conformément à l'art. 16 al. 2 let. B, LPD et à l'art. 9, OPDo. Les clauses standard seront communiquées au préalable au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence.

Dans le cadre de la mise en œuvre des contrats entre les entreprises suisses et les autorités bénéficiaires ukrainiennes, les données personnelles suivantes concernant des personnes physiques pourraient être transmises : nom, adresse électronique, adresse professionnelle et numéro de téléphone de la/des personne/s de contact définie/s dans les contrats, ainsi que les données personnelles d'une personne physique appelée à fournir un service en Ukraine.

Pour ce qui est des offres des soumissionnaires suisses dans le cadre de la procédure d'adjudication, il est prévu que le SECO, en sa qualité d'entité adjudicatrice, caviarde les données personnelles figurant dans les documents d'offre qui peuvent être transmis à l'Ukraine en vertu de l'art. 5, al. 2, de l'accord. Si des données personnelles devaient être transmises à la partie ukrainienne, il sera exceptionnellement fait application de l'art. 17, al. 1, let. a, LPD et le SECO demandera le consentement des personnes concernées. La condition étant que ce consentement soit donné librement, après avoir été dûment informé (art. 6, al. 6, LPD).

---

<sup>45</sup> RS 235.11

<sup>46</sup> Les contrats standard que le SECO utilise dans le cadre de la coopération économique au développement contiennent déjà de telles clauses standard.

### *Art. 15 Droit de regard du Contrôle fédéral des finances*

L'art. 15 garantit le droit d'information et le droit de regard du CDF. Ce dernier ou des tierces parties mandatées par lui auront, à tout moment, un droit d'information et un droit de regard, incluant l'inspection de sites, en lien avec tout aspect lié à l'accord. Cela signifie que le CDF pourra, en tout temps, examiner des informations et des documents et réaliser des contrôles sur place. La partie ukrainienne, par l'intermédiaire des autorités de surveillance compétentes, devra garantir la disponibilité de tous les documents relatifs à l'accord ou découlant de celui-ci, et l'accès du CDF à ces documents lorsqu'il accomplit sa mission en lien avec la mise en œuvre de l'accord.

En vertu de l'art. 7, par. 2, de l'accord, le contrat-type préparé par la commission mixte contiendra notamment une clause relative à ces obligations d'information et de contrôle, qui s'appliquera donc aussi aux entreprises suisses.

### *Art. 16 Développement durable, droits de l'homme et questions relevant du travail*

L'art. 16 met l'accent sur des domaines importants pour la Suisse. Afin d'assurer la cohérence de sa politique étrangère, la Suisse s'attache à respecter les objectifs de développement durable dans le cadre de sa politique économique extérieure. La CI vise à soutenir le développement durable dans ses trois dimensions : économique, environnementale et sociale. Elle agit en conformité avec les orientations du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Agenda 2030) de l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>47</sup>. Le Conseil fédéral vise à créer une situation propre à favoriser une croissance cohérente avec les ODD, et ce en Suisse comme dans ses pays partenaires. C'est la raison pour laquelle, lors de la négociation de nouveaux accords, la Suisse s'engage pour que ces derniers incluent des dispositions sur des aspects sociaux et environnementaux.

Au par. 1, les parties réaffirment leurs engagements découlant d'accords internationaux et leur adhésion aux principes reflétés dans les instruments internationaux visant à contribuer à la réalisation de l'objectif du développement durable et à garantir que cet objectif soit intégré et reflété dans leurs relations. Elles reconnaissent que le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des piliers interdépendants du développement durable qui se renforcent mutuellement. Elles soulignent l'utilité d'une coopération sur les questions relevant du travail et de l'environnement liées aux échanges commerciaux et aux investissements dans le cadre d'une approche globale du commerce et du développement durable.

Les dispositions prévues au par. 2 renforcent les normes internationales déterminantes (celles des accords environnementaux multilatéraux s'agissant de l'environnement, celles de l'ONU pour ce qui est des droits de l'homme et celles de l'OIT dans le domaine du travail). Les parties s'engagent à respecter le cadre de référence ainsi défini dans leurs relations au titre de l'accord de manière à ce que les objectifs visés par celui-ci

---

<sup>47</sup> Les 17 ODD de l'ONU : [THE 17 GOALS | Sustainable Development](#).

aillent de pair avec les objectifs des parties concernant la protection de l'environnement et les droits des travailleurs.

#### *Art. 17 Prévention de la corruption et lutte contre la corruption*

Les parties soulignent, à l'art. 17, leur engagement commun à lutter activement contre la corruption dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord. En vertu du par. 1, cet engagement découle de la préoccupation selon laquelle la corruption porte non seulement atteinte à la bonne gouvernance et à l'utilisation appropriée des ressources, mais compromet aussi la concurrence loyale fondée sur le prix et la qualité. Les parties s'engagent par conséquent à unir leurs efforts pour prévenir et combattre la corruption.

Le par. 2 dispose expressément que toute offre, tout don, tout paiement, toute rémunération et tout avantage de quelque nature que ce soit qui est proposé, directement ou indirectement, dans le but de retirer un avantage indu de l'accord sont considérés comme un acte illicite ou un acte de corruption.

En vertu du par. 3, les parties s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir qu'aucun acte de corruption ne sera commis durant la procédure de sélection ou la mise en œuvre des projets. En cas de soupçon, une partie devra informer sans délai l'autre partie et prendre avec cette dernière les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation au plus vite et à la satisfaction des deux parties. Ces dispositions visent à assurer l'intégrité et la bonne gouvernance du cadre de coopération commun, et constituent une composante essentielle des exigences en matière de redevabilité et de transparence qui sous-tendent l'accord.

Comme il est d'usage dans le cadre de la coopération économique au développement, le respect des règles anticorruption est garanti par des instruments appropriés comme la surveillance, l'évaluation et l'audit (cf. art. 10 de l'accord). Ces derniers s'appuient sur des normes internationales, entre autres les principes d'évaluation de l'OCDE ou les principes internationaux d'une coopération au développement efficace<sup>48</sup>. Les dispositions anticorruption prévues par le droit fédéral et les prescriptions en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de la coopération économique au développement s'appliquent à titre complémentaire. Conformément à l'accord, les parties s'engagent à mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption en conformité avec les accords internationaux qu'elles ont ratifiés (cf. notamment les renvois aux engagements internationaux aux art. 3 et 16 de l'accord). Par ailleurs, les entreprises suisses qui mènent des activités au titre de l'accord sont soumises aux dispositions pertinentes du code pénal suisse en matière de lutte contre la corruption (cf. art. 6, let. f, de l'accord). Enfin, le contrat-type établi par la commission mixte en vertu de l'art. 7, par. 2, de l'accord prévoit une clause contraignante concernant la prévention de la corruption et la lutte contre la corruption.

---

<sup>48</sup> Cf. [Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement](#).

### *Art. 18 Règlement des différends*

L'art. 18 prévoit un mécanisme de consultation et d'arbitrage détaillé qui pourra être déclenché lorsque l'une des parties estime qu'une mesure prise par l'autre partie enfreint l'accord.

Les par. 2 à 4 règlent les consultations formelles que doivent mener les parties avant de pouvoir exiger la constitution d'un tribunal arbitral. Ces consultations auront lieu au sein de la commission mixte (cf. art. 11, par. 2, let. c, de l'accord). Si la partie à laquelle la demande est adressée n'y répond pas dans les 10 jours ou n'engage pas de consultations dans les 30 jours à compter de la réception de la demande de consultations ou si les consultations n'aboutissent pas à une résolution de la question dans les 60 jours à compter de la réception de la demande de consultations, la partie requérante sera en droit de demander la constitution d'un tribunal arbitral.

Le tribunal arbitral se composera de trois membres, conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de 2012 (Règlement d'arbitrage de la CPA 2012) (art. 18, par. 5, de l'accord). À moins que les parties au différend n'en conviennent autrement, les procédures du tribunal arbitral seront régies par le Règlement d'arbitrage de la CPA 2012, *mutatis mutandis* (par. 6).

Les procédures seront menées en anglais et les audiences du tribunal arbitral se tiendront à Genève (par. 7). Toute décision du tribunal arbitral sera définitive et contraignante pour les parties au différend (par. 8).

### *Art. 19 Amendements*

L'art. 19 régit la procédure d'amendement du contenu de l'accord. Il exige que les amendements soient effectués par écrit. De plus, les amendements n'entreront pas en vigueur automatiquement, mais seulement à la date de réception de la dernière notification écrite par laquelle une partie informe l'autre partie, par la voie diplomatique, de l'accomplissement de ses procédures de ratification internes requises pour leur entrée en vigueur. Ce procédé permet de garantir que chaque partie a approuvé les amendements conformément à son droit interne avant que ces derniers ne prennent effet.

### *Art. 20 Durée et dénonciation*

Selon l'art. 20, l'accord a effet jusqu'au 31 décembre 2036, à moins qu'il ne soit dénoncé par l'une des parties. Les par. 2 et 3 fixent les conditions requises pour ce faire. En vertu du par. 2, chaque partie pourra dénoncer l'accord à tout moment moyennant une notification écrite adressée à l'autre partie. Cette dénonciation ordinaire prendra effet 3 mois après la date de réception de la notification par l'autre partie. Le par. 3 prévoit en outre une possibilité de dénonciation extraordinaire : en cas de violation sérieuse ou répétée de l'accord, chaque partie sera en droit de dénoncer l'accord à tout moment moyennant une notification écrite. La dénonciation prendra alors effet à la date de réception de la notification par l'autre partie. Est notamment considéré comme une violation sérieuse ou répétée de l'accord au sens du par. 3 le non-respect des art. 3 (Obligations) ou 17 (Prévention de la corruption et lutte contre la corruption) de l'accord.

La durée de validité de l'accord est en phase avec la décision du Conseil fédéral de fournir un soutien à long terme à la reconstruction de l'Ukraine. Si ce soutien devait être prolongé au-delà de 2036 en raison de la situation en Ukraine ou d'une décision politique du Conseil fédéral et du Parlement, la prorogation de l'accord sera examinée et proposée conformément aux procédures internes prévues à cet effet (cf. art. 19, de l'accord).

#### *Art. 21 Entrée en vigueur*

L'art. 21 règle la procédure d'entrée en vigueur de l'accord. Les parties n'ont pas fixé l'entrée en vigueur de l'accord à sa signature ou à une date donnée ; elles sont convenues que l'accord entrera en vigueur à la date de réception de la dernière notification écrite par laquelle l'une d'elles informera l'autre partie, par la voie diplomatique, de l'accomplissement de ses procédures de ratification internes requises à cet effet. Cette procédure permet de garantir que l'accord deviendra juridiquement contraignant uniquement lorsque les deux parties l'auront formellement approuvé sur le plan interne.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **4.1.1 Conséquences financières**

L'aide financière fournie à l'Ukraine au titre de l'accord est à la charge du crédit d'engagement « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines », conformément à l'arrêté fédéral du 17 décembre 2024 concernant le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ainsi qu'en faveur de l'Ukraine et de la région pour les années 2025 à 2028<sup>49</sup>. Les versements seront inscrits au budget du SECO (crédit budgétaire A231.0202 « Coopération économique »), qui sera doté des moyens nécessaires à cet effet. Le Conseil fédéral et le Parlement décideront de l'enveloppe à prévoir pour les versements qui devront être effectués après 2028 au titre de l'accord dans le cadre des processus de planification financière ordinaires. Pour la phase 2029-2036, le Conseil fédéral prévoit d'étudier d'autres possibilités pour financer les 3,5 milliards de francs restants de l'aide pour l'Ukraine<sup>50</sup>.

#### **4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

L'accord de coopération peut être mis en œuvre avec les ressources humaines actuelles du SECO.

---

<sup>49</sup> FF 2024 3222

<sup>50</sup> Selon la décision du Conseil fédéral du 10 avril 2024.

## **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

L'accord n'a pas de conséquences sur les finances et le personnel des cantons et des communes, ni sur ceux des villes, des agglomérations et des régions de montagne. En revanche, les conséquences économiques évoquées au ch. 4.3 concerneront en principe l'ensemble de la Suisse.

## **4.3 Conséquences économiques**

Les mesures de soutien en faveur de l'Ukraine ciblent principalement la population concernée, l'économie et les institutions en Ukraine. L'accord de coopération permettra à l'Ukraine d'acheter d'importants biens et services à la Suisse. Il met en particulier l'accent sur les domaines et les produits pour lesquels la Suisse propose une offre compétitive sur le plan international. Il n'est pas possible de chiffrer les retombées indirectes de ces livraisons pour l'économie suisse, mais elles devraient être similaires ou légèrement plus importantes que dans le cadre de la CI traditionnelle. Ces retombées dépendront notamment de la capacité, le cas échéant, des entreprises suisses de mettre à profit leur expérience et leurs contacts dans le cadre des mesures de reconstruction et, par la suite, d'établir des relations commerciales sur ce marché relativement proche sur le plan géographique.

## **4.4 Conséquences sociales et environnementales**

Le soutien de la Suisse à la reconstruction de l'Ukraine renforce la résilience de la société ukrainienne et contribue ainsi à la sécurité et à la cohésion de l'Europe. Les solutions durables et respectueuses de l'environnement seront privilégiées dans le cadre des projets. La partie ukrainienne est consciente du fait que la Suisse a des propositions prometteuses à cet égard.

# **5 Aspects juridiques**

## **5.1 Constitutionnalité**

L'accord se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Par ailleurs, l'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer les traités internationaux et à les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion incombe au seul Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (cf. art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]<sup>51</sup> ; art. 7a, al. 1,

---

<sup>51</sup> RS 171.10

de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>52</sup>). Dans le cas d'espèce, il n'existe aucune loi ni aucun traité qui donnerait au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités comme l'accord de coopération. L'approbation de celui-ci ressortit donc au Parlement.

## 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'accord est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse, notamment dans le cadre de l'OMC (AMP 2012).

Les marchés ayant pour but de fournir une aide à la reconstruction de l'Ukraine sont considérés comme relevant de l'aide internationale visée à l'art. II, par. 3, al. e) i), AMP 2012 (« assistance internationale, y compris une aide au développement »), en particulier lorsqu'il s'agit d'une aide liée (cf. plus loin), comme dans le cas d'espèce. L'aide financière prévue par l'accord de coopération n'est donc pas soumise à l'AMP 2012 (cf. ch. 1.4).

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics<sup>53</sup> s'applique à certaines entités contractantes et à certains secteurs qui ne sont pas compris dans le champ d'application de l'AMP 2012 (communes et entreprises ferroviaires pour le transport de voyageurs, p. ex.). Il n'a pas pour but d'étendre le champ d'application à l'accès réciproque aux marchés publics dans le cadre de la coopération internationale et de l'aide au développement conformément aux exceptions prévues par l'AMP 2012. Le SECO ne s'attend donc pas à des conséquences spécifiques en lien avec cet accord bilatéral.

En adoptant la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement<sup>54</sup>, la Suisse s'est engagée aux côtés des autres membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) à fournir, dans la mesure du possible, une aide déliée<sup>55</sup>. Il s'agit d'une recommandation non contraignante. Si l'aide prévue au titre de l'accord conclu avec l'Ukraine n'affecte pas directement cet engagement<sup>56</sup>, elle engendrera une légère hausse de la part de l'aide liée dans l'ensemble de l'aide au développement fournie par la Suisse, ce qui va à l'encontre des attentes et des recommandations du CAD. Elle sera notifiée comme aide liée conformément aux règles du CAD.

---

<sup>52</sup> RS 172.010

<sup>53</sup> RS 0.172.052.68

<sup>54</sup> Cf. OCDE (2025), [Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement](#). Consulté sur [www.legalinstruments.oecd.org](http://www.legalinstruments.oecd.org) le 26.8.2025.

<sup>55</sup> Le CAD fait une distinction entre l'aide déliée, l'aide partiellement liée et l'aide liée. On parle d'aide liée lorsque l'octroi de l'aide publique au développement est assorti de l'obligation d'acquiescer les marchandises ou les services auprès du pays donateur ou d'un autre pays industrialisé.

<sup>56</sup> Cette recommandation ne vaut formellement que pour les pays les moins avancés (PMA) et les pays pauvres très endettés (PPTE), mais pas pour les pays à revenu moyen, comme l'Ukraine.

L'accord de coopération complète l'accord-cadre sur la coopération technique et financière conclu par la Suisse et l'Ukraine en 1997.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst. prévoit que les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale, contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'accord de coopération ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale, et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption ou la modification de lois fédérales.

Il reste à déterminer si l'accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. En vertu de l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées « fixant des règles de droit » les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., on entend par « dispositions importantes » celles qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

L'accord de coopération prévoit surtout des dispositions qui fixent des droits et des obligations pour des entreprises suisses qui participent à la reconstruction de l'Ukraine conformément à l'accord (cf. art. 3 et 6 de l'accord), précisent la législation applicable en matière de marchés publics et désignent l'entité contractante (cf. art. 5 de l'accord). Ces dispositions sont directement applicables, créent des obligations et confèrent des droits. L'accord contient ainsi des dispositions fixant des règles de droit. De plus, ces dispositions sont à considérer comme importantes dans la mesure où elles devraient faire l'objet d'une loi formelle conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. si elles étaient édictées au niveau national. Il s'ensuit que l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord doit être sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., l'approbation de l'accord doit se faire sous la forme d'un arrêté fédéral (art. 24, al. 3, LParl).

## Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
AMP 2012	Accord révisé de l'OMC sur les marchés publics
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDF	Contrôle fédéral des finances
CI	Coopération internationale
CPA	Cour permanente d'arbitrage
CPE	Commission de politique extérieure
DDC	Direction du développement et de la coopération
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
km <sup>2</sup>	Kilomètre carré
LASRE	Loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
Loi sur la CI	Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OPDo	Ordonnance sur la protection des données
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
UAH	Hryvnia (monnaie de l'Ukraine)
USD	Dollar des États-Unis

## Annexe : Mécanisme de mise en œuvre (selon les art. 4 à 8 de l'accord)

- Ukraine
- Switzerland
- Swiss associations
- Swiss companies
- Consultant

