



Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 9 novembre 2017

L'essentiel en bref

Dans le cadre de la politique en matière de sanctions, l'administration fédérale joue un rôle important dans la préparation et la mise en œuvre des ordonnances. Elle prépare ces dernières de manière appropriée. Différentes lacunes ont toutefois été relevées dans la mise en œuvre. En outre, il existe des manques dans les activités de pilotage et de surveillance de la politique en matière de sanctions dans son ensemble, même si les sanctions sont très largement respectées par les acteurs économiques.

Les sanctions économiques sont des mesures prises par les autorités publiques pour faire respecter le droit international. Elles visent à restreindre ou à interdire le commerce de marchandises, de services ou de capitaux pour amener un sujet (un Etat notamment) à adopter un comportement conforme au droit international. La Suisse est tenue d'appliquer les sanctions de l'ONU depuis qu'elle a adhéré à l'organisation, en 2002. S'agissant des sanctions de l'Union européenne (UE), le Conseil fédéral décide de les reprendre ou non après avoir procédé à une pesée des intérêts en présence. Dans le cadre de la participation de la Suisse à l'application de sanctions internationales, il édicte des ordonnances sur les sanctions en se fondant sur la loi sur les embargos. C'est pourquoi, l'administration fédérale joue un rôle primordial dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces ordonnances et que le Parlement n'est pas impliqué.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé, le 28 janvier 2016, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques. En août 2016, la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), compétente en la matière, a précisé l'orientation à donner à l'évaluation. L'accent a été mis sur la stratégie de la politique en matière de sanctions ainsi que sur la préparation et la mise en œuvre des ordonnances sur les sanctions. En outre, pour le cas relatif à l'Ukraine/Russie, il a été analysé si les sanctions étaient respectées par les entreprises et s'il existait des indices de contournement par le territoire suisse des sanctions prononcées par l'UE contre la Russie.

L'évaluation repose sur une analyse de documents internes à l'administration et sur des études de cas relatifs à certaines ordonnances sur les sanctions. Par ailleurs, le CPA a étudié des données douanières pour analyser le commerce de marchandises avec des pays visés par des sanctions (Corée du Nord, Syrie, Iran et Ukraine/Russie). Il a également interrogé 35 représentants de l'administration fédérale et des milieux économiques entre novembre 2016 et mai 2017. Enfin, il a chargé l'Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'Université de Saint-Gall, SIAW) d'étudier les échanges commerciaux concernant le cas Ukraine/Russie.

Primauté des objectifs de politique extérieure dans la pesée des intérêts lors de la non-reprise de sanctions de l'UE

La stratégie de la politique en matière de sanctions est claire. Elle est axée sur les principes de politique extérieure et de politique économique extérieure de la Suisse, comme l'universalité et l'ordre économique libéral. Contrairement aux sanctions de l'ONU, qui sont contraignantes, le Conseil fédéral dispose d'une marge de manœuvre s'agissant des sanctions prononcées par l'UE, puisqu'il décide si oui ou non la Suisse veut participer à leur application. Sa décision doit prendre en considération différents objectifs politiques. L'examen des propositions soumises au Conseil fédéral concernant les décisions qu'il a prises jusqu'à présent montre que, dans certains cas, ce sont principalement des objectifs de politique extérieure qui ont dicté la reprise partielle ou totale de sanctions de l'UE.

Cette pesée des intérêts peut toutefois susciter de l'incertitude chez ceux qui sont concernés par les ordonnances sur les sanctions. Elle peut donner lieu à une insécurité juridique pour les entreprises lorsque celles-ci ne savent pas précisément si la Suisse reprend des sanctions de l'UE et, si elle le fait, à quelle date et dans quelle mesure. Dans l'administration, cela peut se traduire par une charge supplémentaire, car la préparation et la mise en œuvre d'une ordonnance sur les sanctions qui diverge de la décision prise par l'UE peuvent requérir plus de travail.

Préparation des ordonnances en grande partie appropriée

La préparation des différentes ordonnances sur les sanctions est appropriée dans la plupart des cas. Elle est efficiente en dépit de délais courts et de la nécessaire coordination avec les nombreuses unités administratives impliquées. Par contre, il ressort des analyses du CPA que les mêmes questions reviennent souvent dans les consultations des offices et qu'elles ne sont pas traitées globalement, indépendamment des cas d'espèce. Pour la prise de décision, l'administration joint aux propositions adressées au Conseil fédéral des informations pertinentes concernant les aspects relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit.

Des lacunes dans la mise en œuvre

Diverses lacunes au niveau de la mise en œuvre ont été constatées. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) n'exploite pas pleinement les instruments dont il dispose, mis à part les activités d'information des acteurs économiques. Les rares contrôles que le SECO effectue sur place sont annoncés au préalable aux entreprises concernées. Aucun contrôle sans préavis selon l'art. 4 LEmb n'a encore été effectué. L'Administration fédérale des douanes (AFD) rencontre des difficultés à contrôler les interdictions d'exportation, car le temps d'intervention des bureaux de douane est réduit et les contrôles physiques ultérieurs sont quasi impossibles. De plus, les interdictions, visant le commerce de marchandises, au niveau infranational (comme dans le cas de la Crimée) ne peuvent pas être contrôlées, car les données à disposition ne permettent pas d'identifier le lieu de provenance ou de destination avec précision. Pour les sanctions frappant des produits de luxe, on se demande également comment leur respect peut être vérifié à la douane. Les sanctions finan-

cières s'avèrent aussi très complexes dans leur application. Enfin, le système des visas n'apparaît pas comme un instrument suffisant pour appliquer les restrictions de déplacement.

Des sanctions commerciales très largement respectées

D'après l'analyse menée par le SIAW, les sanctions apparaissent comme étant respectées au niveau du commerce de marchandises. En effet, les données douanières suisses ne permettent pas de conclure à une violation systématique des sanctions contre la Crimée par des partenaires commerciaux suisses et aucun indice ne permet de supposer que la Suisse soit utilisée comme plateforme pour contourner les sanctions de l'UE contre la Russie, sanctions que la Suisse n'a pas reprises. Par ailleurs, dans le cadre de l'analyse menée par le CPA au niveau des envois individuels de marchandises, seuls de rares cas problématiques ont été identifiés. Toutefois, l'administration n'a pas été en mesure de tous les clarifier.

Ces résultats doivent être considérés avec prudence, car la qualité des données douanières analysées présente différentes lacunes.

Des lacunes au niveau de la surveillance et du pilotage global

La surveillance et le pilotage de la politique en matière de sanctions présentent plusieurs lacunes. D'une part, l'application des sanctions n'est pas surveillée sur la base de données adéquates. Le SECO ne collecte pas systématiquement des informations à des fins de surveillance que soit au niveau des mesures qu'il applique lui-même ou de celles relevant d'autres unités administratives. Par exemple, l'évolution ainsi que le type de transactions financières ou de marchandises faisant l'objet d'une déclaration obligatoire auprès du SECO ne sont pas recensés, alors que le but de cette déclaration vise justement à permettre le contrôle de domaines déterminés.

D'autre part, le peu de mesures prises face à des problèmes récurrents dans la mise en œuvre des sanctions illustre la faiblesse du pilotage effectué. En effet, en cas de difficultés, une solution au cas par cas est privilégiée, le cas échéant, au détriment d'une réflexion sur le fond du problème. Par conséquent, la mise œuvre des contrôles à la douane et des restrictions de voyage ainsi que l'identification des produits de luxe constituent toujours des défis. Il est certain que le SECO ne peut pas agir seul, vu les différentes compétences des unités administratives impliquées. Le manque de pilotage global de la politique en matière de sanction doit toutefois être souligné.