



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques

Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des États

du 26 mars 2019

Rapport

1 Introduction

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a adopté, le 19 octobre 2018, son rapport¹ concernant la participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques. Elle y a formulé cinq recommandations à l'attention du Conseil fédéral.

Dans son rapport d'évaluation², le CPA s'est appuyé sur l'analyse de documents internes à l'administration et a réalisé des études de cas portant sur certaines ordonnances sur les sanctions. Il s'est par ailleurs appuyé sur des analyses statistiques pour étudier les données douanières relatives aux flux commerciaux entre la Suisse et les pays sanctionnés et a mené des entretiens structurés avec 35 représentants de l'administration fédérale et d'organisations externes. De plus, il a mandaté l'Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'Université de Saint-Gall (SIAW) pour étudier les flux commerciaux de biens sanctionnés et non sanctionnés dans le cadre de l'ordonnance sur l'Ukraine afin de détecter d'éventuels indices de contournement de sanctions via la Suisse.

Dans l'ensemble, le CPA a constaté que l'administration fédérale élabore les propositions au Conseil fédéral de manière appropriée. Différentes lacunes dans la mise en œuvre et des manques dans les activités de pilotage et de surveillance de la politique en matière de sanctions dans son ensemble ont toutefois été relevés, même si les sanctions sont très largement respectées par les acteurs économiques.

Le 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a transmis son avis³ à la CdG-E. La CdG-E prend position sur cet avis dans le présent rapport.

¹ Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 19 octobre 2018 (FF **2019** 1805; ci-après Rapport de la CdG-E).

² 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 États du 9 novembre 2017 (FF **2019** 1819; ci-après Rapport du CPA).

³ Participation de la Confédération à l'application de sanctions économiques. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 19 octobre 2018. Avis du Conseil fédéral du 19 décembre 2018 (FF **2019** 1877; ci-après Avis du Conseil fédéral).

2 **Application transparente des critères utilisés pour la pesée des intérêts**

2.1 **Recommandation de la CdG-E et avis du Conseil fédéral**

Recommandation 1 Application transparente des critères utilisés pour la pesée des intérêts

La CdG-E invite le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires pour que les différents critères utilisés pour évaluer l'opportunité d'appliquer des sanctions prononcées par l'UE soient à l'avenir systématiquement examinés quant à leur pertinence dans le cas concerné, et pour que le Conseil fédéral soit informé des résultats de ces évaluations.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel les critères définis en 2014 lui permettant d'évaluer l'opportunité d'appliquer des sanctions prononcées par l'UE constituent une bonne base de décision. Ils lui permettent de procéder à une pesée des intérêts appropriée. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a d'ailleurs indiqué les éventuels points problématiques pour chacun des cas où une sanction a été édictée sur la base de celles prononcées par l'UE. En revanche, le Conseil fédéral considère la liste de critères et de questions établie en 2014 comme un outil de l'administration et rejette l'instauration d'un examen systématique et exhaustifs de tous les critères; certains critères ne sont d'ailleurs pas pertinents pour toutes les sanctions. Le Conseil fédéral souhaite ainsi privilégier la clarté de la présentation des critères pour la prise de décision et estime que la procédure actuelle ne doit pas être corrigée⁴.

2.2 **Appréciation de la CdG-E**

La CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel certains critères ne sont pas pertinents pour toutes les sanctions. Elle estime cependant que préciser quels critères s'appliquent dans un cas concret aurait pour avantage de rendre la base de décision du Conseil fédéral plus complète et transparente. La CdG-E estime que lister ces critères n'enlèverait rien à la clarté des explications et augmenterait la qualité et l'exhaustivité de l'information transmise au Conseil fédéral.

⁴ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.1 (FF 2019 1877 1880).

3 Instruments de contrôle

3.1 Recommandation de la CdG-E et avis du Conseil fédéral

Recommandation 2 Instruments de contrôle pertinents et utilisation appropriée de ces derniers

La CdG-E demande au Conseil fédéral de vérifier si les instruments de contrôle existants sont pertinents et, si nécessaire, de les remplacer par d'autres instruments appropriés. Celui-ci devrait en outre veiller à ce que les mandats de prestations des bureaux de douane soient modifiés de telle sorte que ces derniers soient davantage incités à effectuer des contrôles portant sur des biens visés par des sanctions. De plus, la commission demande au Conseil fédéral de faire en sorte que les instruments de contrôle existants soient utilisés de manière appropriée.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E, qui estime que les contrôles des livraisons de marchandises à la frontière confiés à l'AFD ne peuvent actuellement pas toujours être effectués et doivent être améliorés. Il relève comme raison certaines limites liées au volume élevé des échanges transfrontaliers ou aux possibilités techniques restreintes du système informatique actuel de l'AFD. Les défauts liés aux aspects techniques seront corrigés d'ici à 2026 dans la nouvelle application destinée à la gestion du trafic de marchandises, développée dans le cadre du Programme de transformation DaziT.

Le Conseil fédéral a également déclaré avoir adapté les mandats de prestations de l'AFD; des objectifs concrets concernant l'exécution des mesures d'embargo ont été formulés pour la première fois dans le budget 2017. Le groupe de prestation 2 (Sécurité et migration) contient désormais l'objectif d'identifier les infractions à la législation sur les armes, sur le matériel de guerre et sur les mesures d'embargo. Le Conseil fédéral considère dès lors que la recommandation concernant le mandat de prestations est mise en œuvre. Dans le cadre du postulat 17.3361⁵, le Conseil fédéral étudiera en outre la manière dont l'AFD exécute les actes législatifs autres que douaniers, y compris la question politique du choix des priorités en matière de contrôle.

Le Conseil fédéral explique que le SECO alloue une grande partie de ses ressources aux activités de contrôles. Cependant, le Conseil fédéral reconnaît que les contrôles pourraient être renforcés. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) étudiera l'opportunité d'augmenter l'intensité des contrôles et la nécessité d'obtenir des ressources supplémentaires; il soumettra le cas échéant une demande de ressources supplémentaires auprès du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral relève que le SECO a déjà pris certaines mesures, comme plusieurs contrôles non annoncés d'envois de diamants brut dans le dépôt franc sous douane de Genève

⁵ Po. CdF-N «Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités» du 18.5.2017 (17.3361).

avec l'aide d'un expert externe. Le SECO compte réaliser d'autres contrôles de ce type à l'avenir⁶.

Enfin, en lien avec les problèmes posés par la mise en œuvre de l'ordonnance concernant l'Ukraine, le Conseil fédéral explique que des aspects concrets de mise en œuvre font actuellement l'objet de discussions entre l'AFD et le SECO⁷.

3.2 Appréciation de la CdG-E

Dans sa recommandation, la CdG-E avait demandé au Conseil fédéral de « vérifier si les instruments de contrôle existants sont pertinents ». Elle ne trouve cependant, dans l'avis du Conseil fédéral, pas de déclaration comme quoi un examen de la pertinence de ces instruments et d'éventuelles alternatives aurait été effectué. De plus, elle déplore le fait que les aspects techniques de l'application destinée à la gestion du trafic de marchandises DaziT ne pourront être corrigés que d'ici 2026.

Concernant les mandats de prestations des bureaux de douanes, la CdG-E salue l'adaptation positive des objectifs concrets de l'AFD concernant le groupe de prestation 2 (Sécurité et migration) et l'intégration d'un objectif chiffré⁸ concernant les mesures d'embargo.

La Commission salue le fait que le pilotage et la définition des priorités dans l'exécution d'actes législatifs autres que douaniers seront étudiés dans le cadre du postulat idoïne.

Le Conseil fédéral déclare être d'avis que les contrôles pourraient et devraient être renforcés et que pour cela, le DEFR pourrait envisager de soumettre une demande de ressources au Conseil fédéral. Cependant, le Conseil fédéral n'explique pas dans quel horizon temporel il envisage d'étudier ces questions et le cas échéant d'augmenter les contrôles et les ressources pour ce faire.

La CdG-E salue en outre la réalisation de contrôles non annoncés et la volonté du Conseil fédéral d'intensifier ces contrôles.

⁶ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.2 (FF 2019 1877 1882).

⁷ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.2 (FF 2019 1877 1881).

⁸ Rapport du 16 mars 2018 sur le compte d'État 2017, p. 77, www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Comptes d'État (dernière modification: 29.03.2018) [état au 13.02.2019]; Rapport du 23 août 2017 sur le budget 2018 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2019–2021, p. 71; Rapport du 22 août 2018 sur le budget 2019 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour la période 2020–2022, p. 69, www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (dernière modification: 29.08.2018) [état au 13.02.2019].

4 Mise à disposition des données appropriées

4.1 Recommandation de la CdG-E et avis du Conseil fédéral

Recommandation 3 Mise à disposition des données appropriées

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner de quelle manière la qualité des données dans le domaine des déclarations douanières peut être améliorée en vue de l'application d'un régime de sanctions.

D'après le Conseil fédéral, l'amélioration de la qualité des données est un objectif déclaré du nouveau processus du trafic des marchandises. Ce dernier prévoit une quantité de données à fournir variable en fonction de la nature des marchandises, de leur provenance et d'autres critères encore. L'objectif est ainsi de mettre en place une collecte de données orientée par les risques, et ainsi d'exiger moins de données pour les marchandises «non problématiques» que pour les marchandises critiques ou étroitement surveillées.

Le Conseil fédéral relève cependant que les données étant saisies par un opérateur douanier, elles peuvent être falsifiées. Par conséquent, l'exigence de données supplémentaires ne permet selon lui pas d'empêcher le commerce illégal de marchandises.

4.2 Appréciation de la CdG-E

La Commission estime positif le fait que l'amélioration de la qualité des données soit un objectif déclaré du nouveau processus du trafic des marchandises. L'objectif vise à ce qu'au moins 90 % des déclarations en douane remises soient correctes à partir de 2022⁹ (UER 1). Ainsi, même si elle considère l'orientation par les risques de la quantité de données à fournir comme positive, elle considère en revanche que certaines mesures pourraient d'ores et déjà être prises afin d'augmenter la qualité des données. Ainsi, la CdG-E estime que des données plus précises pourraient être demandées afin d'identifier la provenance ou la destination géographique précise des marchandises. Cela permettrait d'améliorer la mise en œuvre en cas de sanctions au niveau infranational, d'autant plus que cela pourrait possiblement concerner d'autres cas que celui de l'Ukraine dans le futur. D'autres mesures, telles que celles proposées aux chap. 3.2 et 5.2 pourraient aussi permettre d'améliorer la qualité des données.

La CdG-E estime, comme le Conseil fédéral, que l'exigence de données supplémentaires ne permet pas d'empêcher le commerce illégal de marchandises ni les intentions criminelles. Elle relève cependant que la recommandation vise en premier lieu à éviter les erreurs et à systématiser la collecte de données dans les cas usuels.

⁹ Rapport sur l'étude relative aux processus du trafic des marchandises, juillet 2018, ch. 6.2, UER 1, p. 26, www.ezv.admin.ch > Thèmes > Programmes et projets > Étude processus trafic marchandises (dernière modification: 12.07.2018) [état au 13.02.2019].

5 Valorisation systématique des informations recueillies dans le cadre de la mise en œuvre de la politique en matière de sanctions

5.1 Recommandation de la CdG-E et avis du Conseil fédéral

Recommandation 4 Valorisation systématique des informations recueillies dans le cadre de la mise en œuvre de la politique en matière de sanctions

La CdG-E demande au Conseil fédéral de veiller à ce que les informations disponibles issues des données douanières et des systèmes de déclaration et d'autorisation soient systématiquement exploitées dans le cadre de la surveillance globale.

D'après le Conseil fédéral, l'AFD livre déjà aux unités administratives qui le demandent les données issues des déclarations en douanes lorsque celles-ci sont nécessaires à l'exécution des actes que ces autorités doivent appliquer¹⁰. L'AFD développera considérablement l'analyse des risques dans le cadre du programme de transformation DaziT afin de pouvoir livrer des données plus précises.

Selon les différentes ordonnances sur les sanctions, le contrôle à la frontière relève de la compétence de l'AFD. En principe, il est de la responsabilité de l'AFD de se donner les moyens d'accomplir sa tâche légale d'exécution. Cependant, le Conseil fédéral estime que le SECO doit tout mettre en œuvre pour contribuer à améliorer l'efficacité des activités de contrôle de l'AFD en lui transmettant des informations ciblées, ceci dans le but de garantir une exécution optimale et crédible de l'embargo, de même que l'AFD doit le faire pour le SECO.

Selon le Conseil fédéral, une surveillance permanente des échanges bilatéraux avec les pays visés par les 25 ordonnances sur les sanctions en vigueur excéderait les ressources du secteur compétent du SECO¹¹ et ne pourrait dès lors être réalisée qu'avec un soutien externe, ce qui engendrerait des frais. Il convient également de souligner que l'analyse des flux physiques de marchandises qui traversent la frontière suisse ne couvrirait qu'une partie des opérations concernées par les sanctions (commerce illégal de marchandises à l'étranger par des entreprises suisses, p. ex.).

Enfin, le Conseil fédéral conteste l'affirmation du CPA et de la CdG-E¹² selon laquelle le SECO se contente de traiter des déclarations et d'accorder des autorisations sans exploiter les informations recueillies dans le cadre de la surveillance de la politique en matière de sanctions¹³. Pour lui, il va de soi que ces informations sont utilisées pour la surveillance d'une ordonnance sur les sanctions, c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles elles sont recueillies.

¹⁰ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.3 (FF 2019 1877 1883).

¹¹ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.3 (FF 2019 1877 1884).

¹² Rapport de la CdG-E, chap. 2.3.2 (FF 2019 1805 1813).

¹³ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.3 (FF 2019 1877 1884).

5.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral comme quoi une surveillance permanente des échanges bilatéraux avec les pays visés par les 25 ordonnances sur les sanctions en vigueur serait disproportionnée. En revanche, elle estime qu'une surveillance portant sur certains biens ou groupes de biens critiques serait appropriée et serait possible sans ressources supplémentaires excessives. En effet, le CPA a, à titre d'exemple, procédé lui-même à une analyse des envois individuels de marchandises effectués entre octobre 2011 et octobre 2016 concernant la Corée du Nord, la Syrie, l'Iran et l'Ukraine. Il a vérifié si, d'après les données de l'AFD, il y avait eu des importations ou exportations de biens visés par des sanctions et a identifié quelques envois contenant de pareils biens¹⁴.

La CdG-E souhaite souligner qu'elle n'a pas affirmé que les informations recueillies n'étaient pas utilisées par le SECO. En revanche, elle a constaté, sur la base de l'évaluation du CPA, que cette surveillance est actuellement faite par une appréciation des cas individuels et qu'il y a pas d'examen approfondi des cas à un niveau global basé sur des données agrégées¹⁵.

Dans son avis¹⁶, le Conseil fédéral déclare que de telles statistiques sont tenues, par exemple sur les rapports relatifs aux relations commerciales des intermédiaires financiers dans le cadre de la réglementation ukrainienne. Cette information entre toutefois en contradiction avec les indications que le SECO a fournies au CPA¹⁷: le SECO avait annoncé qu'il n'existe pas de données générales et que le gain de connaissances provenant de statistiques serait faible¹⁸. Le SECO avait également déclaré que la seule statistique qu'il tient dans le domaine des sanctions concerne les avoirs gelés et qu'elle n'est pas mise à jour régulièrement.

De l'avis de la CdG-E, une évaluation globale et complète des approbations et notifications individuelles pour chaque pays concerné est nécessaire. Afin que les autorités de mise en œuvre disposent d'une vision plus globale de la situation et ainsi pour que la surveillance soit systématisée et permette de mieux identifier d'éventuels contournements des embargos, la CdG-E estime important que le Conseil fédéral s'assure que plus d'informations statistiques soient produites dans le domaine des sanctions. Ces informations permettraient une meilleure surveillance des biens ou groupes de biens critiques et permettrait l'identification d'éventuels changements critiques (par exemple de grands changements du volume des exportations pouvant être un indice d'un contournement de sanctions).

¹⁴ Rapport du CPA, chap. 6.2 (FF **2019** 1819 1860).

¹⁵ Rapport du CPA, chap. 5.4 (FF **2019** 1819 1854).

¹⁶ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.3 (FF **2019** 1877 1884).

¹⁷ DEFR, Prise de position du 23.8.2017, citée dans le rapport du CPA, chap. 5.4 (FF **2019** 1819 1855).

¹⁸ Rapport du CPA, chap. 5.4 (FF **2019** 1819 1855).

6 Renforcement de la surveillance et de la coordination exercées par le SECO

6.1 Recommandation de la CdG-E et avis du Conseil fédéral

Recommandation 5 Renforcement de la surveillance et de la coordination exercées par le SECO

La CdG-E demande au Conseil fédéral de renforcer le pilotage de la politique en matière de sanctions effectué par le SECO et de garantir la coordination, tous jours par le SECO, des travaux entre les unités administratives concernées, en créant un organe de pilotage ad hoc. Elle l'invite en outre à examiner l'opportunité de relier les systèmes d'information de l'AFD et du SECO.

Le groupe de travail ad hoc «Politique en matière de sanctions» a été créé en 2013¹⁹ dans le but de pouvoir mener des discussions approfondies au sein de l'administration sur certaines questions ayant trait aux sanctions et regroupe un ensemble d'unités administratives intéressées ou concernées par ces questions.

De par la répartition des compétences en matière d'exécution entre différents départements et offices, le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel la coordination et le pilotage interdépartementaux de la politique en matière de sanctions devraient être renforcés. Il propose par conséquent de transformer le groupe de travail ad hoc en un groupe de coordination permanent dirigé par le SECO²⁰. Comme aujourd'hui, les membres permanents seront le Département fédéral des affaires étrangères (Direction politique, Direction du droit international public), le Département fédéral des finances (Secrétariat d'État et aux questions financières internationales), le Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la justice) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Service de renseignement de la Confédération). L'AFD et le Secrétariat d'État aux migrations seront également représentés de manière permanente au sein du groupe de coordination, et d'autres services fédéraux compétents pourront être invités à participer en cas de besoin. Le groupe de coordination se réunira régulièrement (en général deux fois par an, voire plus si nécessaire).

Le Conseil fédéral estime en revanche que relier les systèmes informatiques de l'AFD et du SECO n'offrirait aucun avantage et que l'interface actuellement existante entre ces systèmes informatiques²¹ rend possible la surveillance automatique des marchandises soumises à autorisation. Comme les mesures d'embargo interdisent en général l'envoi des marchandises concernées, celles-ci ne font en principe l'objet d'aucune déclaration en douane et le SECO n'en sera pas informé. Les dérogations pouvant être accordées par le SECO en lien avec des embargos sont en outre trop peu nombreuses pour justifier la mise en place d'une solution informatique coûteuse.

¹⁹ Rapport du CPA, chap. 5.1 (FF 2019 1819 1848).

²⁰ Avis du Conseil fédéral, chap. 2.4 (FF 2019 1877 1885).

²¹ La mise en place du système d'autorisation électronique ELIC a permis la création de cette interface; Avis du Conseil fédéral, chap. 2.4 (FF 2019 1877 1886).

6.2 Appréciation de la CdG-E

Du point de vue de la CdG-E, la création d'un groupe de coordination permanent est une évolution à saluer. Elle est notamment satisfaite du fait que l'AFD, acteur incontournable de la politique en matière de sanction, soit désormais représenté de manière permanente dans cet organe de coordination. Elle estime ainsi que la recommandation est mise en œuvre de manière adéquate.

Concernant les systèmes informatiques de l'AFD et du SECO, la CdG-E rejoint l'avis de Conseil fédéral selon lequel l'interface actuelle est suffisante.

7 Suite de la procédure

La CdG-E a décidé de clore son inspection sur ce rapport succinct. Elle procédera à un contrôle de suivi dans un à deux ans.

Dans son contrôle de suivi, la CdG-E s'intéressera à différents aspects comme par exemple la question des critères utilisés pour la pesée des intérêts. La CdG-E étudiera aussi la question de l'augmentation des contrôles, des ressources mobilisées pour y parvenir, de la collaboration entre offices compétents ainsi que la question des objectifs de l'AFD concernant le groupe de prestation 2. Elle se penchera également sur la qualité des données, en particulier concernant la provenance ou destination précise des marchandises. Enfin, elle analysera la mise à disposition d'informations statistiques et leur utilisation pour une surveillance globale de l'application des sanctions économiques.

26 mars 2019

Pour la Commission de gestion
du Conseil des États

La présidente: Anne Seydoux-Christe

La secrétaire: Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFF/DEFR:
Joachim Eder

Le secrétaire de la sous-commission DFF/DEFR:
Pierre-Alain Jaquet

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DaziT	Programme global de modernisation et de transformation visant la numérisation des formalités douanières
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
ELIC	<i>e-licensing</i> (système d'autorisation électronique)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SIAW	Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'Université de Saint-Gall
UE	Union européenne
UER	Objectif «Utilisation efficace des ressources»

