

JAAC 60.88

Décision du Conseil fédéral du 18 octobre 1995

Mesures à l'encontre de la Libye. Constitutionnalité.

Lorsqu'il adopte des ordonnances fondées sur l'art. 102 ch. 8 Cst., le Conseil fédéral est lié par la constitution et les lois; il peut cependant compléter celles-ci par des dispositions praeter legem. Les libertés publiques ne peuvent être restreintes par ces ordonnances qu'aux mêmes conditions que par les lois (intérêt public, proportionnalité), les intérêts de la politique étrangère pouvant, suivant les cas, jouer un rôle essentiel.

Les normes de droit constitutionnel étant en principe de rang égal, il y a lieu de déterminer, dans le cas d'espèce, si l'art. 102 ch. 8 Cst. justifie des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 Cst.); dans le cas d'ordonnances instituant un boycott, l'art. 102 ch. 8 et 9 Cst. peut légitimer de telles restrictions.

Massnahmen gegenüber Libyen. Verfassungsmässigkeit.

Erlässt der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 BV eine Verordnung, so ist er an Verfassung und Gesetz gebunden, kann diese aber praeter legem ergänzen. Werden Freiheitsrechte beschränkt, sind die gleichen Voraussetzungen zu erfüllen wie bei deren Beschränkung durch Gesetze (öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit); aussenpolitischen Erwägungen kann besonderes Gewicht zukommen.

Da Verfassungsbestimmungen gleichrangig sind, ist im Einzelfall zu entscheiden, ob Einschränkungen der Handels- und Gewerbebefreiheit durch Art. 102 Ziff. 8 BV gerechtfertigt sind. Solche Einschränkungen können gerechtfertigt sein im Falle von Verordnungen, welche gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV Boykottmassnahmen vorsehen.

Provvedimenti nei confronti della Libia. Costituzionalità.

Quando emana ordinanze fondate sull'art. 102 n. 8 Cost., il Consiglio federale deve attenersi alla costituzione ed alle leggi. Esso può tuttavia completare le ordinanze con disposizioni praeter legem. Simili ordinanze possono limitare le libertà pubbliche solamente alle medesime condizioni richieste anche per le leggi (interesse pubblico, proporzionalità). Gli interessi della politica estera possono avere, secondo le circostanze, un peso molto importante nella ponderazione degli interessi.

Dato che, in linea di principio, le norme di diritto costituzionale sono di rango uguale, nella specie concreta occorre determinare se l'art. 102 n. 8 Cost. giustifica delle restrizioni alla libertà di commercio e d'industria (art. 31 Cost.); nel caso di ordinanze che prevedono un boicottaggio, l'art. 102 n. 8 e 9 può legittimare tali restrizioni.

Résumé des faits:

A. La société recourante X est une société suisse ayant son siège à Genève et dont l'actionnaire majoritaire est une société libyenne.

B. Par décision du 8 avril 1994 fondée sur l'O du 12 janvier 1994 concernant des mesures à l'encontre de la Libye (ci-après: l'ordonnance, RS 946.208, RO 1994 108 ss), l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) a permis à la banque Y à Genève d'effectuer des prélèvements sur le compte de la société X jusqu'à concurrence d'un montant de Fr. 65 000.- par mois pour le paiement de salaires, d'impôts, de charges sociales et de primes d'assurance; ce compte avait été bloqué par la banque à la suite des mesures prises par le Conseil fédéral à l'encontre de la Libye. L'OFAEE a toutefois précisé dans sa décision que tout autre paiement était soumis à autorisation et, qu'en particulier, aucun paiement en faveur de sociétés ayant leur siège à l'étranger ne pouvait être autorisé. Cette décision se référait à l'art. 7 de l'ordonnance, en vertu duquel les fonds et biens en capital sont gelés, s'ils appartiennent à des personnes morales, où qu'elles aient leur siège ou exercent leur activité, qui, directement ou indirectement, sont contrôlées par le gouvernement ou

les autorités libyens (al. 1^{er} let. b), des paiements prélevés sur des comptes bloqués et des transferts de valeurs en capital bloquées pouvant toutefois être autorisés à titre exceptionnel pour protéger des intérêts suisses (al. 4).

C. Dans une seconde décision, du 14 avril 1994, l'OFAEE a refusé trois autres paiements à partir du compte bloqué de la société X, pour le motif que les bénéficiaires avaient leur siège à l'étranger et qu'aucun intérêt suisse ne justifiait l'octroi d'une autorisation exceptionnelle.

D. Le 9 mai 1994, la société X a recouru auprès du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) contre les décisions des 8 et 14 avril 1994.

E. Le DFEP a rejeté ce recours par décision du 24 août 1994.

F. La société X a interjeté recours en date du 21 septembre 1994 contre cette décision, en concluant préalablement à ce qu'il soit statué sur la compétence du Conseil fédéral, qu'elle contestait. Elle conclut principalement à ce que l'ordonnance soit déclarée illégale, voire inconstitutionnelle et qu'elle ne déploie donc pas d'effets; ses conclusions subsidiaires tendent notamment à faire reconnaître que l'art. 7 al. 1^{er} let. b de l'ordonnance ne s'applique pas à la société X et, plus généralement, aux personnes morales régulièrement organisées ayant leur siège en Suisse, et à ce que l'ordonnance soit modifiée dans ce sens.

G. Le 28 octobre 1994, le Conseil fédéral a ouvert un échange de vues avec le Tribunal fédéral (TF) sur la question de la compétence. Le 17 novembre 1994, le TF s'est rallié à l'avis du Conseil fédéral, en admettant la compétence de ce dernier pour statuer sur le recours interjeté par la société X.

H. Le 30 novembre 1994, la société recourante a été invitée à faire savoir si elle persistait à contester la compétence du Conseil fédéral - auquel cas une décision serait rendue sur ce seul objet en application de l'art. 9 al. 1^{er} PA - ou si l'instruction proprement dite de la cause pouvait être entreprise, la question de compétence étant déduite dans la décision au fond. La recourante a déclaré, en date du 15 décembre 1994, renoncer à l'exception d'incompétence du Conseil fédéral, tout en maintenant sa position quant à la non-conformité des voies de recours offertes avec l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101).

Extrait des considérants:

1.1. La compétence du Conseil fédéral se fonde sur l'art. 9 de l'ordonnance et sur l'art. 72 PA, la voie du recours de droit administratif au TF étant exclue par l'art. 100 let. a OJ. En effet, aussi bien l'ordonnance instituant un boycott que les décisions prises en application de cette ordonnance constituent incontestablement des mesures de politique extérieure et concernent dès lors la neutralité et les autres affaires intéressant les relations extérieures de la Suisse, au sens de l'art. 100 let. a *in fine* OJ.

Cette voie de recours correspond à celle prévue par l'O du 7 août 1990 instituant des mesures économiques envers la République d'Irak (RS 946.206, art. 4 al. 2), par l'O du 3 juin 1992 instituant des mesures économiques à l'encontre de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et d'autres régions

contrôlées par les Serbes (RS 946.209, art. 11) et par l'O du 22 juin 1994 instituant des mesures économiques à l'encontre d'Haïti (RS 946.205, RO 1994 1453 ss, art. 7) qui rappellent expressément la compétence du Conseil fédéral en cas de recours contre une décision du DFEP (cf. également [JAAC 57.13](#)).

1.2. Dans son recours au DFEP, auquel elle se réfère dans le mémoire adressé au Conseil fédéral, la recourante fait valoir les garanties de la CEDH, et principalement l'art. 6, pour réfuter la compétence du Conseil fédéral.

S'agissant de l'autonomie des Etats-membres dans les affaires politiques, les organes de Strasbourg observent généralement la plus grande retenue, l'exemple le plus évident étant celui de la politique en matière d'étrangers, où l'applicabilité de l'art. 6 CEDH a toujours été niée (cf. *Jacques Velu / Rusen Ergec*, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles 1990, ch. 425; *Herbert Miehsler / Theo Vogler*, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Cologne 1982, ad art. 6, N° 160).

1.3. Touchée par la décision attaquée, la recourante a un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. Sa qualité pour recourir doit donc être admise en vertu de l'art. 48 let. a PA.

Les exigences quant au contenu et à la forme du mémoire de recours (art. 50 et 52 PA) étant par ailleurs respectées, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. La recourante s'insurge en outre contre le fait que le Conseil fédéral, qui est l'auteur des mesures contestées, soit également l'autorité de recours suprême pour juger de leur conformité au droit.

D'après la doctrine et la jurisprudence, l'auteur d'une ordonnance est habilité à en contrôler la légalité et la constitutionnalité lorsqu'il est appelé à statuer sur recours. En effet, le respect de la hiérarchie des normes doit l'emporter, le cas échéant, sur la nécessité d'appliquer les dispositions réglementaires en vigueur (cf. *Pierre Moor*, Droit administratif, Berne 1994, vol. I, p. 317; cf. [JAAC 59.72](#), où le Conseil fédéral a constaté l'irrégularité d'une norme qu'il avait édictée).

3.1. Suite à l'attentat commis contre le vol Pan Am 103, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en date du 11 novembre 1993 une résolution 883 dans laquelle, affirmant sa volonté d'éliminer le terrorisme international, il a notamment décidé sous point 3

«que tous les Etats où se trouvent des fonds et d'autres ressources financières (y compris des fonds issus de ou engendrés par des avoirs) détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, par:

a) Le Gouvernement ou des administrations publiques libyennes; ou

b) Toute entreprise libyenne,

procéderont au gel de ces fonds et ressources financières et s'assureront que ni ceux-ci, ni aucun autre fonds ou ressource financière ne seront, par leurs nationaux ou par toute personne sur leur territoire, directement ou indirectement mis à la disposition ou utilisés au bénéfice du Gouvernement ou des administrations publiques libyennes ou de toute entreprise libyenne, ce terme signifiant, aux fins de ce paragraphe, toute entreprise commerciale, industrielle et tout service public détenus ou contrôlés directement ou indirectement par:

- i) *Le Gouvernement ou les administrations publiques de Libye;*
- ii) *Toute entreprise, où qu'elle soit située ou établie, détenue ou contrôlée par i); ou*
- iii) *toute personne identifiée par les Etats comme agissant au nom de i), ou ii) pour les besoins de cette résolution;».*

Afin de manifester sa solidarité dans l'effort des nations à combattre le terrorisme international et bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU, la Suisse a décidé de s'associer aux sanctions internationales décrétées par cette dernière. Il lui importait également d'éviter que son territoire ne fût le théâtre d'entreprises de détournement. Cette manière d'agir correspond d'ailleurs à la réorientation de la politique étrangère de la Suisse en ce qui concerne la neutralité, réorientation qui a été largement approuvée tant par la population que par le Parlement et qui a eu des échos très favorables à l'étranger (cf. rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, FF 1994 I 202; cf. également le rapport du Conseil fédéral du 19 janvier 1994 sur la politique économique extérieure 93/1+2, p. 665 ss, surtout p. 797).

3.2. C'est la raison pour laquelle, se fondant sur l'art. 102 ch. 8 Cst., qui prévoit que le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et qu'il est, en général, chargé des relations extérieures, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 12 janvier 1994 concernant des mesures à l'encontre de la Libye. Les mesures prévues par cette ordonnance sont de nature fort diverse et concernent tant les activités commerciales de la Libyan Arab Airlines que les aéronefs et les aéroports, les biens d'armement et les biens d'équipement relatifs au pétrole et au gaz naturel. La décision attaquée se fonde plus particulièrement sur l'art. 7, lequel dispose en son al. 1^{er} let. b que les fonds et biens en capital sont gelés, s'ils appartiennent à des personnes morales, où qu'elles aient leur siège ou exercent leur activité, qui, directement ou indirectement, sont contrôlées par le gouvernement ou les autorités libyens; des paiements prélevés sur des comptes bloqués et des transferts de valeur en capital bloqués peuvent toutefois être autorisés à titre exceptionnel pour protéger des intérêts suisses (al. 4 *in fine*).

Le Conseil fédéral tire de l'art. 102 ch. 8 Cst. la compétence d'adopter des ordonnances en se fondant directement sur la Constitution fédérale (*Dietrich Schindler*, Commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 102 ch. 8 N° 110). Ce faisant, il est lié par la Constitution fédérale et les lois mais il peut compléter celles-ci par des dispositions *praeter legem*. Les libertés publiques ne peuvent être restreintes par ces ordonnances qu'aux mêmes conditions que par les lois (intérêt public, proportionnalité), les intérêts de la politique étrangère pouvant, suivant les cas, peser lourd dans la balance (*Schindler*, op. cit., N° 123). Pour *Moor* (op. cit., p. 249 et 259), ces dispositions sont la transcription écrite et explicite de la clause générale de police, laquelle autorise même à transgresser le principe de la légalité dans des situations d'urgence grave; certains admettent également des dérogations à la Constitution fédérale (*Schindler*, op. cit., N° 123; cf. notamment ATF 64 I 372/373, 100 Ib 320).

3.3. Les normes de droit constitutionnel sont en principe de rang égal (cf. [JAAC 55.41](#); ATF 99 Ia 617 s., 105 Ib 336; *Jean-François Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1982, vol. II et III, N° 1758 ss, surtout

N° 1774^{bis}; *Fritz Gygi*, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Berne 1981, p. 42 et 100 ss; *Ulrich Häfelin*, *Verfassungsgebung*, *Revue de droit suisse [RDS]* 1974 II 88 s.; *Blaise Knapp*, *Les limites à l'intervention de l'Etat dans l'économie*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats-und Verwaltungsrecht [ZBl]* 1990, p. 253 s.; *Moor*, *op. cit.*, p. 390). Il y a dès lors lieu de déterminer, en pondérant les intérêts en présence, si l'art. 102 ch. 8 Cst. justifie une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 Cst.) de cet ordre. Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de préciser, s'agissant de l'O du 7 août 1990 instituant des mesures économiques envers la République d'Irak, que l'art. 102 ch. 8 et 9 Cst. pouvait justifier des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie ([JAAC 55.41](#), consid. 7), suivant en cela l'avis de notamment *Walter Kälin* (*Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik*, RDS 1986 II 356). En l'occurrence, il y a lieu d'admettre que l'intérêt de la Suisse à s'associer aux sanctions internationales décrétées par l'ONU et à les appliquer prime sur l'intérêt de la recourante à procéder aux paiements qui font l'objet de la décision attaquée.

De plus, on ne saurait reprocher aux mesures prises de contrevenir au principe de la proportionnalité. En effet, ainsi qu'on l'a vu sous point II.2, des autorisations peuvent être délivrées à titre exceptionnel (art. 7 al. 4 de l'ordonnance). L'Office fédéral compétent dispose en cette matière d'un large pouvoir d'appréciation, ceci étant le seul moyen d'assurer l'exécution effective des sanctions décrétées par la communauté internationale. Il convient d'ailleurs de relever que la recourante a bénéficié d'une autorisation portant sur une somme mensuelle de Fr. 65 000.- pour qu'elle puisse s'acquitter des impôts, des salaires, des charges sociales et des primes d'assurance.

3.4. Cela étant, point n'est besoin d'examiner plus avant les autres griefs invoqués par la recourante. On doit en effet admettre que l'intérêt de la Suisse à s'associer aux sanctions internationales décrétées par l'ONU peut également justifier, pour les raisons invoquées sous point 3.3, une éventuelle atteinte à la garantie de la propriété (art. 22^{ter} Cst.). En outre, ainsi que l'a relevé à juste titre le DFEP, l'ordonnance en cause ne lèse pas le principe de l'égalité de traitement, lequel n'empêche pas, bien au contraire, de traiter différemment les personnes morales suisses si cela se justifie, comme en l'espèce, par une situation de fait différente.

Enfin, les liens de la société recourante avec la Libye au sens de l'art. 7 de l'ordonnance étant incontestés, il n'y a pas lieu de se pencher sur la distinction entre actionnariat et société invoquée par la recourante.

JAAC 60.88 - Décision du Conseil fédéral du 18 octobre 1995

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 224

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.