

Sanctions et intermédiaires financiers

18 juil 2022 - 07:00

| Olivia de Weck, FBT Avocats

2 minutes de lecture

Deuxième volet d'une série consacrée à l'impact des obligations contraignantes imposées aux intermédiaires financiers dans le cadre des sanctions économiques sur l'Ukraine.



Le deuxième article de la série relative aux sanctions économiques qui vous est proposée cet été est consacré aux types de sanctions et à leurs conséquences.

Les Etats qui appliquent ces sanctions de nature éminemment politique entendent exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect des normes précitées. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une «plaque tournante du trafic de contournement» (FF 2001 p. 1364 ch. 2.1.1), ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays.

Les sanctions doivent être distinguées selon l'Etat ou l'organisation qui les a émises.

Les sanctions peuvent être décrétées par l'ONU, prononcées par l'OSCE et par l'UE et ses Etats membres: on parle alors de sanctions internationales.

La Suisse édicte régulièrement des sanctions à l'encontre d'autres pays en s'associant aux sanctions de l'ONU ou de l'UE. En tant que membre de l'ONU, la Suisse est juridiquement tenue d'appliquer les sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi, les

sanctions onusiennes sont transposées dans l'ordre juridique suisse par la voie d'ordonnances du Conseil fédéral. A cet égard, il convient de relever que depuis mars 2016, les listes des sanctions établies par le Conseil de sécurité des Nations unies sont reprises et applicables directement et automatiquement en Suisse.

«Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.»

En revanche, le Conseil fédéral décide au cas par cas de reprendre (complètement ou en partie) ou non les sanctions décidées par l'UE. Il procède à une pesée des intérêts en tenant compte des critères juridiques, de politique extérieure et de politique économique extérieure.

Les sanctions dites «étrangères» sont celles qui ont été adoptées par des Etats tiers et que la Suisse n'a pas reprises.

Le Conseil fédéral peut également prononcer des sanctions: on parle alors de sanctions suisses. En effet, l'art. 184 al. 3 Cst. attribue au Conseil fédéral une compétence générale en matière de politique étrangère et prévoit que: «Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.» Le rôle de cet article a évolué ces 20 dernières années et a été principalement utilisé pour combler certaines lacunes, dont certaines ont été résolues depuis avec la Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP).

La loi sur les embargos (LEmb) constitue depuis 2003 la base légale de la mise en œuvre des sanctions par la Suisse. L'autorité compétente en la matière est le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), rattaché au DEFR. La compétence du Seco se fonde sur des ordonnances du Conseil fédéral.

Des sanctions peuvent être prises sur la base de plusieurs textes légaux, comme l'art. 184 al. 3 Cst ou encore la LEmb, la LVP, CPP, EIMP. Ce cumul de bases légales engendre des difficultés procédurales, d'autant plus que les voies de recours ne sont pas identiques. Par conséquent, une bonne compréhension des faits et du droit est indispensable pour défendre les droits des personnes concernées, touchées par exemple par des sanctions de blocage de valeurs patrimoniales.

Concrètement, la loi sur les embargos (LEmb) permet à la Confédération d'édicter des mesures de coercition qui peuvent notamment:

- a. restreindre directement ou indirectement le trafic des marchandises, des services, des paiements et des capitaux, la circulation des personnes et les échanges scientifiques, technologiques et culturels;
- b. prendre la forme d'interdictions ou d'obligations de demander une autorisation ou de déclarer, ou d'autres limitations de droits.

Les sanctions ciblées concernent des personnes, des entreprises et des organisations ou limitent le commerce de certaines marchandises. L'art. 1 al. 3 let. b LEmb contient une liste non exhaustive des mesures de coercition pouvant être employées à cette fin.

- Sanctions financières (gel des avoirs, interdiction de faire des transactions, limitation des investissements)
- Restrictions dans le commerce de marchandises (diamants, bois, pétrole, armes, etc.) ou de services
- Restrictions de déplacement
- Restrictions diplomatiques
- Restrictions culturelles et sportives

- Restrictions du trafic aérien.

Le montant des avoirs gelés ne permet pas de mesurer l'efficacité des sanctions.

Quant au gel et à la restitution d'avoirs de potentats, ils sont réglés dans la LVP mentionnée ci-avant. L'autorité compétente en la matière est le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). On parle d'«avoirs de potentats» lorsque des personnes politiquement exposées (PPE ou PEP en anglais) à l'étranger ou leurs proches s'enrichissent de manière illicite en s'appropriant des valeurs patrimoniales par des actes de corruption ou d'autres crimes et en les détournant vers une place financière en dehors du pays concerné.

Au 7 juillet 2022, les actifs financiers gelés en Suisse s'élèvent à 6,7 milliards de francs auxquels s'ajoutent 15 biens immobiliers gelés en Suisse.

Le montant des avoirs gelés ne permet pas de mesurer l'efficacité des sanctions. Il livre uniquement un instantané et peut varier dans un sens ou dans l'autre : d'un côté, le Seco reçoit sans arrêt de nouvelles annonces et, de l'autre, il arrive que des actifs financiers gelés à titre préventif soient libérés une fois les clarifications nécessaires données.

Premier volet de cette série



Olivia de Weck
Avocate

Olivia de Weck, avocate depuis 2013 au sein du groupe judiciaire de FBT conseille et assiste tant les personnes physiques que des personnes morales dans le cadre de nombreux domaines du droit, tant civil que pénal ou encore administratif. Elle est également très active dans les problématiques de droit pénal économique.



FBT Avocats SA est une Etude pluridisciplinaire, implantée à Genève et à Paris, qui intervient dans des activités de niches, à dominante transfrontalière. FBT Avocats SA est l'une des Etudes les plus spécialisées en droit bancaire et financier de Suisse romande. Elle couvre par ailleurs le droit patrimonial de la famille, le droit des sociétés, le droit du travail et des assurances sociales, le contentieux civil, administratif et pénal et la fiscalité.