

Webinaire sur les sanctions internationales

16 juin 2022

- Sandrine Giroud, LALIVE, vice-bâtonnière
- Dr Béatrice Graf-Hurni, Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SIF)



Plan

1. Politique suisse de sanctions: principes
2. Sanctions Ukraine – UE
3. Sanctions Ukraine – Suisse
4. Entraide
5. Obligations
6. Délimitations
7. Questions avocats
 - a. Secret de l'avocat
 - b. Honoraires



Politique suisse de sanctions : principes

Loi sur les embargos (2002)

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

¹ La Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse.

Décision autonome du Conseil fédéral sur la reprise de sanctions (pas d'automatisme; ONU: obligation découlant du droit international)

Sanctions de l'ONU, de l'OSCE et de l'UE (pas de sanctions autonomes)

⇒ **Mise en œuvre autonome** de sanctions économiques internationales



Politique suisse de sanctions : principes

Mesures adoptées sous la forme d'ordonnances du CF (actuellement: 25)

- **Irak** (1990)
- **Al-Qaida und Taliban** (2000)
- **Myanmar** (2000)
- **Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten** (Kimberley Prozess, 2002)
- **Simbabwe** (2002)
- **Sudan** (2005)
- **DRC** (2005)
- **Personen im Zusammenhang mit der Ermordung Rafik Hariri** (2005)
- **Belarus** (2006)
- **Nordkorea** (2006)
- **Libanon** (2006)
- **Iran** (2007)
- **Somalia** (2009)
- **Guinea** (2009)
- **Libyen** (2011)
- **Syrien** (2011)
- **Guinea-Bissau** (2012)
- **Central African Republic** (2014)
- **Situation in der Ukraine** (2014)
- **Yemen** (2014)
- **Burundi** (2015)
- **Südsudan** (2015)
- **Mali** (2017)
- **Venezuela** (2018)
- **Nicaragua** (2020)

UN | EU | UN+EU



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: UE

- **2014:** Premières sanctions économiques (invasion de la Crimée)
- **2022:**
 - 23.02: **1^{er} paquet** (y c. désignation de 378 personnes)
 - 25.02: **2^e paquet** (y c. désignation de Poutine)
 - 28.02: **3^e paquet** (y c. interdiction des transactions avec la Banque centrale, restrictions d'importations et d'exportations)
 - 02.03: Sanctions supplémentaires (interdiction de diffusion de certains medias; «De-Swifiting»)
 - 09.03: Sanctions contre la Biélorussie
 - 15.03: **4^e paquet** (y c. interdiction des transactions avec les sociétés d'Etat et les investissements dans le secteur de l'énergie)
 - 08.04: **5^e paquet** (y c. interdiction du charbon)
 - 02.06: **6^e paquet** (y c. interdiction du pétrole brut et des produits pétroliers)



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: UE

Différents types de sanctions

Sanctions sectorielles

- **Restrictions commerciales**
(y. c. restrictions à l'import/export de certains biens)
- **Restrictions financières**, y c.:
 - Interdiction du négoce et de l'émission d'instruments financiers
 - Exclusion de SWIFT
 - Interdiction des investissements dans le secteur de l'énergie
 - Interdiction d'octroyer des prêts
 - Interdiction des transactions avec la banque centrale
 - Interdiction d'accepter des nouveaux dépôts

(Règlement 833/2014)

Sanctions individuelles

Listes: 1158 personnes und 98 entités, y c. Poutine, députés de la Douma, fonctionnaires de haut rang, hommes d'affaires)

- Interdiction de voyage
- Gel des avoirs et des ressources économiques

(Règlements 269/2014 et 208/2014)

Restrictions imposées aux médias

Mesures diplomatiques



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

- Ordonnance du 2 avril 2014 instituant des **mesures visant à empêcher le contournement de sanctions internationales** en lien avec la situation en Ukraine
- **28 février 2022**: Décision du Conseil fédéral de reprendre les sanctions UE contre la Russie
 - Alignement des sanctions suisses sur les sanctions UE
 - Ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la **situation en Ukraine**
 - Modifications des 15 mars, 25 mars, 13 avril, 27 avril, 3 mai, 10 juin et...



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

SWISS SANCTIONS AGAINST RUSSIA

Switzerland has adopted the **economic and financial sanctions** imposed on Russia by the EU. This was in reaction to the **Russian military aggression against Ukraine** which is a **violation of international law**.

<h3>FREEZING OF ASSETS</h3> <p>The assets of the people responsible for the Russian aggression and those of other sanctioned persons are frozen.</p> <p>Amount of assets frozen: CHF 6.3 billion (as at May 2022)</p> 	<h3>LUXURY PRODUCTS</h3>  <p>The export of luxury goods to Russia is prohibited. This includes watchmaking products and other goods such as handbags, perfume and jewellery.</p>
<h3>TECHNOLOGY</h3>  <p>Switzerland has banned the export of certain products and services that are of strategic importance for Russia.</p>	<h3>TRAVEL</h3> <p>Entry into Switzerland and transit through Switzerland are prohibited for sanctioned persons.</p> 

The **authorities, companies, banks, individuals and other entities** must immediately **implement** these sanctions or face **finances**, or even **custodial sentences**. The **Swiss supervisory authorities** are **working in cooperation with their foreign counterparts**.

For further information 

© FDFA, Presence Switzerland, 2022 / Source: Federal Department of Foreign Affairs, SECO



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

- **Révision en cours de la loi sur les embargos**
 - Message du 13 décembre 2019 (extension des sanctions à des Etats qui ne sont pas visés initialement par ces mesures, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige – future base légale de l'art. 1a de l'ordonnance Ukraine)
 - Examen en cours par le Parlement (discussions: politique de sanction autonome, «sanctions thématiques», protection des entreprises suisses)
- **Nombreuses interventions parlementaires en cours**
 - Ip. 19.501 Molina (18.12.2019) - Graves violations des droits de l'homme: création d'une base légale permettant des sanctions ciblées
 - Mo. 22.3395 CPE-N (3.05.2022) – Pour une politique de sanctions cohérente, globale et indépendante
 - Mo. 22.3452 PS (11.05.2022) - Créer les bases légales permettant d'utiliser les avoirs gelés pour reconstruire l'Ukraine



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

Interaction entre le régime des sanctions et d'autres cadres législatifs

Loi sur les embargos

- Droit administratif
- SECO
- Sanctions

Loi sur le blanchiment d'argent

- Devoirs de diligence
- FINMA, OAR, etc.
- Communications MROS

Droit de la surveillance

- Gestion des risques
- Garantie d'une activité irréprochable
- FINMA

Droit pénal

- Violation des sanctions
- Blanchiment d'argent
- MPC et autorités pénales cantonales



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

- **Mise en œuvre des sanctions**

- **Devoirs d'annonce** (art. 16 et 21 de l'ordonnance Ukraine)

- **SECO** comme autorité d'exécution

- **Défis:**

- Des sanctions uniques de par leur nombre, leur portée, leur impact et leur signification économique pour la Suisse

- Difficultés d'identifier le bénéficiaire économique effectif dans les structures économiques complexes



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

- **Coordination / Coopération internationale**
 - Lors de **l'introduction** de nouvelles sanctions
 - Réciprocité des exceptions garanties aux citoyens d'un Etat
 - Délais transitoires / Wind-down licences
 - Lors de la **mise en œuvre** des sanctions
 - Entraide internationale
 - Mise en œuvre de différentes Task Forces (REPO Task Force, EU Task and Freeze Task Force)



Sanctions adoptées suite à l'invasion de l'Ukraine: Suisse

- **Art. 7 LEmb**

- Al. 1: Les autorités fédérales compétentes en matière d'exécution, de contrôle, de prévention des infractions et de poursuite pénale **peuvent collaborer avec les autorités étrangères compétentes**, ainsi qu'avec des organisations ou des organismes internationaux, et **coordonner leurs enquêtes**
- Al. 3: Communication d'office si l'Etat étranger:
 - a. accorde la **réciprocité** et applique également les sanctions internationales;
 - b. garantit que les données ne seront traitées qu'à des **fins conformes à la présente loi**;
 - c. garantit que les données ne **seront utilisées dans une procédure pénale que dans les cas où l'entraide judiciaire en matière pénale n'est pas exclue** en raison de la nature de l'acte

Obligations (1/3) – Normes

- LEmb
- Ordonnances instituant des mesures → ex. O-Ukraine
- Loi sur le droit pénal administratif (art. 1 DPA):
«La présente loi s'applique lorsqu'une autorité administrative fédérale est chargée de poursuivre et de juger des infractions»
- Code pénal (art. 2 DPA)
- Problème de prévisibilité du droit → décisions de première instance pas publiées

Obligations (2/3) – Champ d'application

- Champ d'application territorial
 - Pas de décision publiée
 - Principe de territorialité
- Champ d'application personnel
 - Personne physique ou morale visée
→ ex: art. 15 O-Ukraine: «appartenant à ou sous le contrôle des **personnes (...)** **visées**»
 - UE: y compris personnes liées
→ ex. Règlement 269/2014

Article 2

1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou à des personnes physiques ou morales, entités ou organismes **qui leurs sont associés** énumérés à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes physiques ou que ces personnes physiques ou morales, entités ou organismes **qui leurs sont associés** possèdent, détiennent ou contrôlent.

Obligations (3/3) – Gel et déclaration

Gel (art. 15)

- Avoirs et ressources économiques
- Art. 32 → art. 9 LEmb
- Délit
- Crime si “cas grave”

Déclaration obligatoire gel (art. 16)

- «qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance»
- Art. 32 → art. 10 LEmb
- Contravention

Délimitations (1/2)

- Sanctions: **outil politique** → but d'influencer le comportement d'un Etat et des personnes qui lui sont liées
- Sanctions ≠ blanchiment d'argent ...
- Sanctions = **blocage** ≠ confiscation...
- ... mais

Délimitations (2/2)

- Yacht de Viktor Vekselberg (USD 90 millions) saisi en Espagne à la demande des USA
- Utilisation de USD alors qu'il était sous sanctions américaines

Spanish law enforcement today executed a Spanish court order freezing the Motor Yacht (M/Y) Tango (the Tango), a 255-foot luxury yacht owned by sanctioned Russian oligarch Viktor Vekselberg. Spanish authorities acted pursuant to a request from the U.S. Department of Justice for assistance following the issuance of a seizure warrant, filed in the U.S. District Court for the District of Columbia, which alleged that the Tango was subject to forfeiture based on violation of U.S. bank fraud, money laundering, and sanction statutes. Separately, seizure warrants obtained in the U.S. District Court for the District of Columbia target approximately \$625,000 associated with sanctioned parties held at nine U.S. financial institutions. Those seizures are based on sanctions violations by several Russian specially designated nationals.



Civil Guard stands by the yacht called Tango in Palma de Mallorca, Spain, Monday April 4, 2022.

Questions avocats – Secret professionnel

- Conférence de presse du SECO
- [Position ODAGE](#) (14.04.2022)
- FSA: [Avis de droit du Prof. Niggli](#) (13.05.2022)
- Réponse CF 13.06.2022

Lundi 13 juin 2022, 16h07
DÉPÊCHE ATS Berne

**LES AVOCATS PARTIELLEMENT PROTÉGÉS PAR LE SECRET
PROFESSIONNEL**

Les avocats ne sont pas tenus de déclarer les avoirs qui seraient visés par les sanctions pour autant que cela fasse partie de l'exercice des activités spécifiques à la branche, a indiqué le chef du Département fédéral de l'Economie. "Le secret professionnel prime l'obligation de déclaration prévue par la loi sur les embargos, notamment quand un avocat représente un client au tribunal."

Par contre, pour la gestion de fortune ou les activités fiduciaires, les avocats sont soumis à l'obligation de déclarer. "Mais cette question ne peut être clarifiée que par les tribunaux", a ajouté le Vaudois. Interrogé sur les activités-conseil des avocats, le ministre s'en est remis à ses services juridiques pour une réponse précise à ce type d'activités.

Questions avocats – Secret professionnel

- **Interpellation 22.3492 Mahaim (11.05.2022)** – Sanctions en lien avec l'Ukraine et secret professionnel des avocats

1. Quelle est la portée de l'obligation de déclaration de l'article 16 de l'ordonnance sur l'Ukraine pour les avocats ? Faut-il établir une distinction selon les différentes activités de l'avocat (représentation en justice, conseil, action en tant qu'intermédiaire financier, etc.) ?
2. Combien de déclarations concernant des avoirs de personnes sous sanction ont-elles été effectuées par des avocats depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur l'Ukraine du 4 mars 2022 ?
3. Comment le Conseil fédéral, respectivement le SECO, s'assurent-ils du respect de cette obligation de déclaration dans le contexte des sanctions au sens de l'ordonnance sur l'Ukraine ?
4. Le Conseil fédéral envisage-t-il des mécanismes de contrôles ou de sanctions auprès des entités soumises à une obligation de déclaration, notamment les études d'avocat ?

Questions avocats – Honoraires

- Art. 15: gel des avoirs et ressources économiques
- Distinction provision / nouveaux fonds
- Demande de levée: “cas de rigueur” → attention: secret professionnel
- UE: art. 4 par. 1 let. b Règlement 269/2014

1. Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser le déblocage ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques gelés, aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont:

b) destinés exclusivement au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable ou au remboursement de dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes;

Questions?