



Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72) : rôle des cantons

1. Contexte

Plusieurs cantons se sont adressés au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) au sujet des obligations imposées aux différentes autorités cantonales dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions internationales en Suisse, notamment en application de l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72 ; ci-après ordonnance en lien avec l'Ukraine). Le présent aide-mémoire donne un aperçu des points pertinents.

2. Base légale

Depuis le 1^{er} janvier 2003, la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb ; RS 946.231) constitue la base légale qui permet d'appliquer des sanctions non militaires de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou des principaux partenaires commerciaux de la Suisse visant à faire respecter le droit international public et les droits de l'homme.

Cette loi confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des mesures de coercition sous forme d'ordonnances. Actuellement, 25 ordonnances reposant sur la LEmb sont en vigueur, dont l'ordonnance en lien avec l'Ukraine. Le site internet du SECO fournit des informations détaillées à ce sujet¹. Le SECO est chargé du contrôle et de l'exécution d'une grande partie des mesures de coercition.

En vertu de l'art. 6 LEmb, les autorités compétentes de la Confédération et les organes de police des cantons et des communes peuvent se communiquer les données nécessaires à l'exécution de ladite loi et des ordonnances qui en découlent, y compris les données sensibles, et les transmettre aux autorités de surveillance compétentes.

3. Qu'entendre par sanctions financières ?

Les sanctions peuvent, en fonction de l'objectif visé, porter sur les domaines les plus divers. Il s'agit généralement de sanctions commerciales (limitation des échanges de biens et de services), de sanctions financières ou d'interdictions d'entrée et de transit prononcées à l'encontre de certaines personnes.

Les sanctions financières comportent pour la plupart le gel des avoirs et des ressources économiques de personnes, d'entreprises et d'entités déterminées. Il est presque toujours interdit de transférer des avoirs à des personnes frappées de sanctions ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques.

¹ www.seco.admin.ch > Économie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Contrôles à l'exportation et sanctions > Sanctions / Embargos.



Par avoirs, on entend tous les actifs financiers, y compris le numéraire, les chèques, les créances monétaires, les lettres de change, les mandats ou autres moyens de paiement, les dépôts, les dettes et reconnaissances de dette, les titres et titres de dette, les certificats de titres, les obligations, les titres de créances, les options, les lettres de gage, les dérivés ; les recettes d'intérêts, les dividendes ou autres revenus ou plus-values engendrés par des biens en capital ; les crédits, les droits à des compensations, les cautions, les garanties d'exécution de contrats ou autres engagements financiers ; les droits-valeurs ; les cryptoactifs, les accréditifs, les connaissements, les transferts de propriété à fin de garantie, les documents de titrisation de parts à des fonds ou à d'autres ressources financières et tout autre instrument de financement des exportations.

Par gel des avoirs, on entend le fait d'empêcher toute action permettant la gestion ou l'utilisation des avoirs, à l'exception des actions administratives normales effectuées par des instituts financiers.

Par ressources économiques, on entend les valeurs de quelque nature que ce soit, corporelles ou incorporelles, mobilières ou immobilières, en particulier les immeubles et les biens de luxe, à l'exception des avoirs.

Par gel des ressources économiques, on entend toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques afin d'obtenir des avoirs, des biens ou des services, y compris par leur vente, leur location ou leur hypothèque.

Les personnes, entreprises et entités visées par les sanctions financières sont nommément citées dans les annexes des ordonnances. Une banque de données actualisée en permanence, qui regroupe toutes les inscriptions figure sur le site du SECO. De surcroît, un moteur de recherche permet de consulter la banque de données sur la base de critères déterminés (p. ex. prénom, nom, programme de sanctions).²

Enfin, certaines ordonnances prévoient d'autres sanctions financières, par exemple des régimes d'autorisation et de déclaration obligatoires pour des transactions déterminées, des interdictions d'investir dans certains domaines, des interdictions d'établir de nouvelles relations bancaires, etc.

4. Quelles sont les prescriptions de l'ordonnance en lien avec l'Ukraine pour le gel des avoirs et des ressources économiques et la déclaration obligatoire ?

En vertu de l'art. 15, al. 1 de l'ordonnance en lien avec l'Ukraine, les avoirs et les ressources économiques appartenant à ou sous contrôle des personnes physiques, entreprises et entités visées à l'annexe 8 sont gelés³. En outre, l'art. 15, al. 2 dispose qu'il est interdit de fournir des avoirs aux personnes physiques, entreprises et entités visées ou de mettre à leur disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques.

² www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/suche_sanktionsadressaten.html

³ L'annexe 8 n'est publiée ni au RO ni au RS. Elle peut être consultée à l'adresse www.seco.admin.ch > Économie extérieure et Coopération économique > Relations économiques > Contrôles à l'exportation et sanctions > Sanctions / Embargos > Sanctions de la Suisse > Mesures en lien avec la situation en Ukraine.

Conformément à l'art. 16, al. 1, de l'ordonnance en lien avec l'Ukraine, les personnes et les institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il y a lieu de penser qu'ils tombent sous le coup du gel prévu à l'art. 15, al. 1, de ladite ordonnance doivent le déclarer sans délai au SECO.

5. Quelles obligations de déclarer un office du registre du commerce doit-il respecter ?⁴

Comme une inscription au registre du commerce n'est pas considérée comme une mise à disposition d'avoirs ou de ressources économiques, un office du registre du commerce n'est pas tenu de vérifier activement durant la procédure d'inscription si une personne frappée par des sanctions détient une participation dans une société à constituer.

Dans le cadre de la procédure d'inscription ordinaire prévue par l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC ; RS 221.411), l'office du registre du commerce n'a de toute façon ni l'obligation ni la possibilité de savoir qui sont les ayants droit économiques d'une entité juridique à constituer. Les fondations fiduciaires sont très fréquentes dans la pratique. La remise de tous les documents requis par l'ORC donne droit à l'inscription au registre du commerce.

Procéder à un examen détaillé de la situation des ayants droit économiques au moment de l'inscription au registre du commerce n'est pas non plus utile, puisque la situation peut être rapidement modifiée après l'inscription (p. ex. par un transfert d'actions).

Ces précisions concernant l'inscription d'une société au registre du commerce s'appliquent par analogie aux autres réquisitions concernant des modifications ou des radiations en lien avec des sociétés.

Si, dans le cadre d'une procédure d'inscription ou de modification, un office du registre du commerce a des raisons de penser (p. ex. à la lecture d'un journal) qu'une personne visée par des sanctions détient une participation de quelque nature que ce soit dans une entité juridique à constituer, il doit le déclarer au SECO. Toutefois, cette déclaration ne doit pas être faite avant que l'inscription de l'entité juridique ne soit réalisée. Le SECO clarifiera ensuite directement les faits avec l'entité juridique constituée et prendra les mesures qui s'imposent, en décrétant par exemple le gel de ses comptes bancaires.

6. Quelles obligations de déclarer un office du registre foncier doit-il respecter ?

Les offices du registre foncier sont tenus de faire mention au registre foncier d'un gel lié aux biens immobiliers de personnes physiques, d'entreprises et d'organisations visées à l'art. 15, al. 1, de l'ordonnance en lien avec l'Ukraine. Les personnes et les institutions qui ont connaissance de biens immobiliers dont il y a lieu de penser qu'ils tombent sous le coup du gel des avoirs doivent le déclarer sans délai au SECO (cf. ch. 8). Les offices du registre foncier sont également soumis à cette obligation de déclarer. L'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier

⁴ Explications tirées de la note du 10 septembre 2014 intitulée « Les sanctions internationales et leurs implications pour les offices du registre du commerce ».

(OFRF), rattaché à l'Office fédéral de la justice (OFJ), en a dûment informé par écrit les autorités cantonales de surveillance du registre foncier.

7. Quelles obligations de déclarer une administration fiscale doit-elle respecter ?

Le secret fiscal est inscrit à l'art. 39 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14), à l'art. 110 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) et dans les législations fiscales cantonales. Toutefois, l'art. 39, al. 1, 2^e phrase, LHID précise que l'obligation de renseigner est réservée dans la mesure où elle est prévue par une disposition légale fédérale ou cantonale ; renseigner les autorités fiscales est alors autorisé. Violer le secret fiscal est punissable (art. 320 CP).

Imposer aux autorités fiscales cantonales une obligation de déclarer en dépit du secret fiscal semble admissible. Les art. 1, al. 3, let. b, et 3 LEmb forment une base légale suffisante dans le droit fédéral au regard de l'art. 39, al. 1, 2^e phrase, LHID. Par ailleurs, les autorités fiscales doivent être autorisées à transmettre des données sur les contribuables malgré le secret fiscal, à l'image des banques qui sont tenues d'informer les autorités sur les avoirs de leurs clients en dépit du secret bancaire.

Si, dans le cadre de son activité, une administration fiscale a connaissance d'avoirs ou de valeurs patrimoniales dont il y a lieu de penser qu'ils tombent sous le coup du gel prévu à l'art. 15, al. 1, de l'ordonnance en lien avec l'Ukraine, elle doit le déclarer sans délai au SECO. Celui-ci clarifiera les faits et prendra les mesures nécessaires pour faire appliquer le gel.

En cas d'incertitude, par exemple si des noms sont similaires ou si des entreprises ont des liens avec des personnes physiques ou morales frappées par les sanctions, il y a également lieu d'informer le SECO (cf. adresse ci-dessous). **Auprès de qui et comment effectuer les déclarations ?**

En vertu de l'art. 16, al. 2, de l'ordonnance en lien avec l'Ukraine, la déclaration doit mentionner le nom du bénéficiaire ainsi que la nature et la valeur des avoirs et des ressources économiques concernés.

Le SECO n'a en revanche pas édicté de prescription concernant la forme des déclarations. Il n'existe pas de formulaire standard à cet effet. Les déclarations doivent être envoyées (par courrier postal ou électronique) à l'adresse suivante :

Secrétariat d'État à l'économie SECO
Secteur Sanctions
Holzikofenweg 36
3003 Berne
058 464 08 12
E-Mail : sanctions@seco.admin.ch

Berne, le 1^{er} avril 2022