



13 juillet 2022

Questions et réponses concernant la mise en œuvre par la Suisse des sanctions contre la Russie

De quelles sanctions est-il question ?

La Suisse a repris les sanctions de l'Union européenne (UE) contre la Russie. Ces dernières incluent des interdictions d'entrée, le blocage de valeurs patrimoniales, de nombreuses mesures financières et l'interdiction du commerce de certains biens. Une vue d'ensemble est disponible [sous ce lien](#).

La Suisse a-t-elle repris l'intégralité des sanctions de l'UE ?

La Suisse a repris les mesures commerciales et financières imposées par l'UE contre la Russie et le Bélarus depuis le 23 février 2022. Elle contribue ce faisant à renforcer l'efficacité de ces sanctions.

La Suisse a veillé à ce que les sanctions comportent des règles d'exceptions afin de ne pas entraver les activités humanitaires.

Par contre, la Suisse n'a pas repris la mesure de l'UE visant à lutter contre la diffusion des contenus de certaines chaînes russes, notamment Sputnik et Russia Today. Le Conseil fédéral estime en effet qu'il est plus efficace, pour contrer des affirmations inexacts et dommageables, de leur opposer des faits plutôt que de les interdire.

Pourquoi a-t-il fallu attendre si longtemps pour que la Suisse reprenne les sanctions de l'UE ?

Comme la Suisse n'est pas membre de l'UE, elle n'est pas associée aux travaux préparatoires et n'a pas accès aux documents de l'UE. Elle ne peut commencer à élaborer ses propres textes juridiques que lorsque les versions définitives de ceux de l'UE sont disponibles, à savoir au moment de leur publication dans le Journal officiel de l'UE.

À chaque fois que l'UE a adopté un train de sanctions, la Suisse a très vite réagi, notamment en comparaison avec d'autres États non membres de l'UE. Lors de sa séance extraordinaire du 28 février 2022, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de s'associer aux sanctions arrêtées par l'UE le 25 février 2022 à la suite de l'agression militaire russe contre l'Ukraine. La décision du Conseil fédéral est donc intervenue le jour ouvrable suivant celle de l'UE, et donc dans un délai extrêmement bref. L'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine, qui comptait 250 pages annexes comprises, est entrée en vigueur à peine quatre jours plus tard. À la lumière de ces faits, il est tout simplement faux que le Conseil fédéral ait tergiversé et tardé avant la reprise des sanctions. Le contraire est vrai : La Suisse n'a jamais agi aussi vite. Le Conseil fédéral a également repris les trains successifs de sanctions quelques jours seulement après leur adoption par l'UE.

Comment les sanctions sont-elles mises en œuvre ?

À l'instar de nombreux autres actes juridiques comme la loi sur la circulation routière, les ordonnances qui instituent des sanctions s'appliquent à toutes et tous. En principe, elles doivent donc être mises en œuvre par tout le monde, sans demande particulière des autorités. Outre les mesures prises contre la Russie, de nombreux autres régimes de sanctions sont en vigueur. Les sanctions contre la Russie sont toutefois extraordinaires par leur ampleur et par la rapidité avec laquelle elles ont été adoptées.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est chargé de la surveillance de l'application des sanctions en Suisse. Les contrôles aux frontières relèvent quant à eux de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) surveille la mise en œuvre des interdictions d'entrée et de transit sur le territoire national. Ces organes collaborent étroitement avec d'autres services fédéraux et entretiennent des échanges réguliers.

Comment la Suisse s'assure-t-elle du blocage des valeurs patrimoniales concernées ?

Le gel de valeurs patrimoniales fait partie de la plupart des régimes de sanctions appliqués en Suisse depuis de nombreuses années. Les processus correspondants ont fait leurs preuves et sont connus des acteurs concernés – y compris les banques et les prestataires de services financiers. Ils savent que les avoirs et autres valeurs patrimoniales des personnes visées par les sanctions doivent être immédiatement bloqués et annoncés.

Quiconque a connaissance de l'existence de valeurs patrimoniales et ne les bloque ou ne les annonce pas est passible de peines judiciaires. Les autorités examinent systématiquement les indices de non-respect de l'obligation de bloquer et d'annoncer les avoirs concernés. Le SECO est habilité à effectuer des visites de locaux commerciaux sans préavis et à consulter les documents pertinents. Il peut également faire appel à la police et mettre en sûreté le matériel incriminé. En outre, il peut transmettre au Ministère public de la Confédération les cas particulièrement graves.

Comment les biens immobiliers sont-ils bloqués ?

Les offices du registre foncier inscrivent le blocage dans le cadastre. Par conséquent, le bien immobilier en question ne peut être ni vendu, ni mis en gage, ni hypothéqué. Même sa location est impossible.

Quel est le rôle des banques ?

Les banques jouent un rôle important dans le cadre de l'application des sanctions. Vu leurs obligations légales de diligence, elles doivent savoir en tout temps qui sont leurs clients. Elles doivent connaître non seulement la personne qui a signé le contrat, mais aussi la provenance des fonds et l'identité des ayants droit économiques. Par conséquent, elles savent si elles entretiennent des relations d'affaires avec des personnes ou des entreprises listées et sont en mesure de bloquer immédiatement les valeurs patrimoniales de ces dernières. De plus, elles veillent à ce que les transactions financières interdites ne soient pas exécutées.

Le respect des obligations de diligence et l'application des sanctions font partie des activités de gestion des risques menées par les banques, activités qui sont soumises à un contrôle par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Est-il vrai que les banques doivent attendre jusqu'au 3 juin pour signaler des cas ?

Non. Les avoirs et autres valeurs patrimoniales des personnes visées par les sanctions doivent être immédiatement bloqués et signalés par les banques afin d'empêcher leur fuite.

Le délai fixé au 3 juin ne s'applique qu'aux dépôts détenus par des ressortissants ou des sociétés russes qui ne figurent pas sur la liste des sanctions. Les fonds de ces personnes ne sont pas gelés, mais les banques n'ont pas le droit d'accepter de nouveaux dépôts si la valeur totale des dépôts dépasse 100 000 francs. D'ici au 3 juin, puis tous les douze mois, les banques doivent communiquer au SECO le nombre de leurs relations d'affaires dont les dépôts sont supérieurs à 100 000 francs et la somme des soldes actuels. Cette obligation de déclaration permettra aux autorités d'avoir une vue d'ensemble de l'ampleur des avoirs russes en Suisse dans la durée.

Les banques ont-elles signalé l'ensemble des valeurs patrimoniales des oligarques ?

En Suisse, des valeurs patrimoniales de personnes et entités listées totalisant 6,7 milliards de francs ont été bloquées et signalées (état juillet 2022). Ainsi, la Suisse a gelé davantage d'avoirs que la plupart des pays ayant adopté les sanctions et communiqué le montant des valeurs patrimoniales bloquées. Ce chiffre est aussi très élevé en comparaison des autres régimes de sanctions en vigueur.

À combien se montent les avoirs russes en Suisse ?

Selon des estimations de l'Association suisse des banquiers qui n'ont pas été confirmées, les valeurs patrimoniales gérées en Suisse pour des clients russes atteignent entre 150 et 200 milliards de francs, soit environ 5 % de l'ensemble du patrimoine transfrontalier géré en Suisse. Les autorités suisses ne sont pas en mesure de vérifier ces données.

Cette somme est largement supérieure au montant des valeurs patrimoniales bloquées, car les avoirs russes sont loin d'être tous gelés. Seules les valeurs patrimoniales des personnes, entreprises et entités qui figurent sur la liste des sanctions sont bloquées. La Suisse a repris cette liste de l'UE.

Pourquoi les avoirs des oligarques ne sont-ils pas simplement confisqués ?

Pour des raisons liées à l'état de droit, la confiscation de valeurs patrimoniales requiert généralement un jugement prononcé par un tribunal, que ce soit en Suisse ou à l'étranger. En revanche, le blocage des avoirs se fonde sur la liste des sanctions et donc sur une décision politique. Cette liste inclut des personnes qui assument une responsabilité dans le cadre de l'agression russe contre l'Ukraine, qui sont proches de tels individus ou dont on pense qu'ils ont une influence sur ces derniers.

Dans le cadre d'un blocage des avoirs, la personne visée par les sanctions conserve les droits de propriété, mais elle ne peut plus en disposer librement. Par exemple, une personne sanctionnée peut continuer d'habiter dans sa maison, mais elle ne peut pas la vendre, la mettre en gage ou l'hypothéquer. Il lui est également interdit de la louer.

Pourquoi la Suisse n'a-t-elle pas mis en place une task force spécifique ?

Les autorités suisses sont en mesure d'assurer la mise en œuvre des sanctions au moyen des structures et processus existants. Les compétences sont clairement définies dans la loi et l'ordonnance, et les modalités de l'entraide administrative sont réglées. Les organes fédéraux compétents ont déjà collaboré étroitement et se sont aidés mutuellement dans le cadre de l'application des autres régimes de sanctions en vigueur. Par conséquent, le système est bien rodé et a fait ses preuves, et ce également durant la présente crise. Certaines unités administratives ont été renforcées le cas échéant afin de pouvoir gérer les tâches à effectuer.

La Suisse collabore-t-elle avec d'autres États dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions ?

La Suisse entretient un dialogue avec l'UE au sujet des sanctions et s'accorde avec elle s'agissant de leur mise en œuvre. De plus, elle prend part à des échanges d'informations au niveau international et a manifesté son intérêt de principe à collaborer avec la task force du G7 « Russian Elites, Proxies and Oligarchs (REPO) ».

Qu'en est-il du négoce de matières premières ?

La Suisse constitue une place importante du négoce de matières premières depuis des décennies. Quelque 900 entreprises y sont actives dans ce secteur. Elles sont principalement établies dans les cantons de Genève, de Zoug et du Tessin, où elles peuvent s'appuyer sur un réseau de prestataires spécialisés dans les domaines du financement, du transport et de la certification.

En mettant en relation l'offre et la demande, les négociants en matières premières contribuent au bon fonctionnement du marché mondial et, ainsi, à un approvisionnement sûr de l'économie mondiale en matières premières de sources différentes. Bien entendu, dans le cadre de leur travail, ils doivent également respecter les restrictions aux échanges commerciaux. Ainsi, les États-Unis, l'UE et d'autres ont par exemple interdit l'importation de charbon et de pétrole russe. À l'instar des mesures applicables dans l'UE, l'achat, l'importation, le transit, le transport vers ou à travers la Suisse de ces biens, ainsi que la fourniture de services connexes sont interdits, ce qui empêche effectivement le commerce du pétrole et des produits pétroliers destinés à notre pays. Pour le charbon, l'interdiction de l'UE et de la Suisse s'étend aussi au négoce pour le compte de pays tiers. Dans la pratique, des importations en provenance de Crimée ou des zones occupées du Donbass sont également exclues. Pour ces régions, un certificat d'origine délivré par les autorités ukrainiennes est en effet exigé.

Selon des données de la Banque nationale suisse, la valeur des matières premières achetées en Russie par des négociants suisses et revendues sur le marché mondial était comprise entre 60 et 110 milliards de francs dans les années précédant la pandémie. Cela représentait entre 25 et 30 % de la totalité des exportations russes de pétrole, de gaz naturel, de produits agricoles, de métaux et de produits chimiques (p. ex. engrais).

Dans le domaine du négoce de matières premières aussi, la Suisse ne dispose d'aucune base légale lui permettant d'introduire ses propres sanctions. Il n'y aurait d'ailleurs guère de sens à ce qu'elle fasse cavalier seul, car les autres pays qui ont urgemment besoin de matières premières seraient également touchés. Cependant, de nombreuses sociétés de négoce domiciliées en Suisse se retirent d'elles-mêmes du marché des matières premières russes, soit pour des raisons liées à leur réputation, soit parce que le financement devient toujours plus difficile.

La Suisse importe-t-elle de l'énergie en provenance de Russie ?

La Suisse ne possède aucun gisement de pétrole ou de gaz naturel. Pour ces sources d'énergie, elle s'approvisionne majoritairement auprès de l'UE. Le gaz naturel importé avant-guerre de l'UE contenait 43 % de gaz russe. S'agissant du pétrole brut et des produits pétroliers, la Russie est le pays de provenance de moins de 1 % des importations suisses.

L'UE et la Suisse ont adopté de larges sanctions dans les domaines des finances et des technologies qui entravent fortement le développement du secteur énergétique russe, le raffinage de pétrole et le transport maritime. Contrairement au pétrole, l'importation de gaz naturel en provenance de Russie ne fait pas l'objet de sanctions. Cependant, les États et les fournisseurs d'énergie s'efforcent de réduire leur dépendance aux sources d'approvisionnement russes et de remplacer les énergies fossiles par des énergies renouvelables. En Suisse, la consommation de combustibles fossiles recule depuis déjà 20 ans.

La Suisse livre-t-elle des armes à l'Ukraine ?

Non. La Suisse reste un pays neutre. Le droit de la neutralité lui interdit d'avantager militairement un belligérant. C'est pourquoi la Suisse ne livre plus de matériel de guerre à la Russie ni à l'Ukraine depuis l'occupation de la Crimée et le déclenchement du conflit dans le Donbass en 2014.

Pourquoi la Suisse n'a-t-elle pas retiré à la Russie le statut de nation la plus favorisée dont elle bénéficie en tant que partenaire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ?

L'ordre commercial mondial de l'OMC se fonde sur le principe général de la nation la plus favorisée. Cette clause ne constitue pas un privilège : elle est synonyme de non-discrimination. Des exceptions à ce principe sont possibles en vertu de l'art. XXI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

La Suisse a repris les sanctions commerciales de l'UE contre la Russie sans déclarer formellement un retrait de la clause de la nation la plus favorisée. Une telle déclaration n'est pas exigée par le GATT. En outre, elle n'aurait aucune conséquence pratique en sus des sanctions déjà adoptées.

Dans les faits, la Suisse n'avantage la Russie d'aucune manière. Depuis qu'elle a repris les sanctions de l'UE, la Russie fait effectivement partie de ses partenaires commerciaux les moins favorisés.

Davantage d'informations sur les sanctions contre la Russie sont disponibles sur la [page ad hoc](#) du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.