



Les sanctions internationales et leurs implications pour les offices du registre du commerce

1. Contexte

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a été abordé au sujet des obligations imposées aux offices du registre du commerce dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions internationales en Suisse. La présente note 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 de mettre en œuvre des sanctions non militaires ordonnées par l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou les 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, 23 ordonnances reposant sur la LEmb sont en vigueur. Le site internet du SECO¹ fournit des informations détaillées à ce sujet. Le SECO est chargé du contrôle et de l'exécution d'une grande partie des mesures de coercition.

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.

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 créances 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 ;

¹ www.seco.admin.ch > Thèmes > Politique économique extérieure > Sanctions/Embargos

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 accreditifs, les connaissements, les contrats d'assurance, les documents de titrisation de parts à des fonds ou à d'autres ressources financières et tout autre instrument de financement des exportations.

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 de quelque manière que ce soit, 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).

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. Une inscription au registre du commerce constitue-t-elle une mise à disposition de ressources économiques ?

Le registre du commerce sert à la constitution et à l'identification des entités juridiques². Ces entités juridiques, comme par exemple une société anonyme, peuvent détenir des avoirs et des ressources économiques qui, en cas de sanctions, doivent être gelés. C'est notamment le cas lorsqu'une société anonyme est détenue ou contrôlée par une personne visée par des sanctions. En pareille situation, il est également interdit de transférer des avoirs à cette société ou de mettre à sa disposition, directement ou indirectement, des avoirs ou des ressources économiques.

Il y a lieu de distinguer clairement l'acte consistant à inscrire l'entité juridique au registre du commerce de l'entité juridique elle-même qui, comme précisé ci-dessus, peut détenir des avoirs et des ressources économiques. Le simple fait d'inscrire une entité juridique au registre du commerce n'implique pas que des avoirs ou des ressources économiques sont mis à la disposition d'une personne visée par des sanctions. Une telle inscription ne représente pas une valeur : elle ne peut être utilisée pour obtenir des avoirs, des biens ou des services, pas plus qu'elle ne peut être vendue, louée ou hypothéquée. Dès lors, une inscription au registre du commerce ne saurait être qualifiée de mise à disposition d'avoirs ou de ressources économiques.

² Art. 1 de l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC ; RS 221.411)

5. Un office du registre du commerce doit-il vérifier activement si une personne visée par des sanctions détient une participation dans une société à constituer ?

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

Dans le cadre de la procédure d'inscription normale prévue par l'ORC, 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.

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

Les ordonnances prévoyant des sanctions assortissent généralement les sanctions financières d'une obligation de déclarer. Les personnes ou les institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre qu'ils tombent sous le coup d'un gel doivent le déclarer sans délai au SECO.

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 être faite qu'après l'inscription de l'entité juridique. 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.

La déclaration doit être envoyée à l'adresse suivante :

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Secteur Sanctions
Holzikofenweg 36
3003 Berne
Tél. 058 464 08 12
Courriel : sanctions@seco.admin.ch

Berne, 10 septembre 2014