



**Berne, le 27 novembre 2024**

---

**Rapport sur la directive de l'UE relative à la  
définition des infractions pénales et des  
sanctions en cas de violation des mesures  
restrictives de l'UE et les différences avec le  
droit suisse en vigueur**

---



## Executive Summary

Afin d'harmoniser, parmi les Etats membres, la poursuite et les sanctions encourues en cas de violation des mesures restrictives<sup>1</sup>, l'Union européenne (UE) a adopté le 24 avril 2024 une directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union<sup>2</sup> (par la suite appelée « **directive relative à la violation des mesures restrictives** » ou « **la directive de l'UE** » ou « **la Directive** »)

Le présent rapport vise à comparer cette directive de l'UE avec le droit suisse en vigueur correspondant, c'est-à-dire la Loi sur les embargos (LEmb ; RS 946.231), la Loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA ; RS 313.0) et subsidiairement le Code pénal suisse (CP ; RS 311.0), dans le but de déterminer si des différences existent entre les législations suisse et européenne.

Bien qu'il ressorte de l'analyse que dans les grandes lignes, les deux cadres législatifs sont similaires, les violations de toutes les mesures restrictives pouvant être poursuivies et sanctionnées (par des amendes, des peines pécuniaires ou des peines privatives de liberté), des différences apparaissent à trois niveaux :

- **Sanctions pour les personnes physiques** : les comportements incriminés sont punissables tant sous l'angle de la directive de l'UE que du droit suisse. Le détail des sanctions prévues en cas de violation des mesures restrictives diffère sur certains points, compte tenu des différences entre le droit pénal suisse et celui des Etats membres de l'UE. En particulier, la directive de l'UE introduit deux mesures accessoires (par ex. interdiction de se présenter à des fonctions publiques) que le droit suisse ne connaît pas. À l'inverse, le code pénal suisse prévoit la possibilité d'expulsion de personnes étrangères ayant commis une violation des mesures restrictives, option qui n'est pas explicitement prévue par la directive de l'UE.
- **Infractions et sanctions attribuées aux entreprises** : contrairement à la présente directive de l'UE, la Suisse ne reconnaît en principe pas, dans son ordre juridique applicable aux violations des mesures restrictives, de responsabilité pénale directe des entreprises pour des violations des mesures restrictives, ce qui implique que ce sont les personnes physiques qui ont commis l'acte illégal qui en portent la responsabilité et qui sont punies conformément aux sanctions attribuables aux personnes physiques. Par conséquent, les peines possibles divergent avec celles prévues dans la Directive, qui, selon la gravité des infractions, peuvent aller jusqu'à une amende s'élevant à 5% du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise ou à EUR 40 millions. En Suisse, dans les cas de bagatelle, au lieu de condamner les personnes physiques, les entreprises peuvent être condamnées à une amende pouvant aller uniquement jusqu'à CHF 5'000, conformément à l'art. 7 DPA.
- **Confiscation en lien avec la violation des mesures restrictives** : les bases légales suisses et la Directive s'accordent sur certaines possibilités de confiscation, qui sont toutefois plus restreintes en Suisse, notamment lorsqu'il s'agit de la confiscation d'avoirs suite à une violation des mesures restrictives. De manière supplémentaire, la Directive permet de confisquer les avoirs ou les ressources économiques soumis aux mesures restrictives eux-mêmes, lorsqu'une personne ou une entité a commis une infraction pénale pour contourner lesdites mesures en relation avec ces avoirs. Il n'existe en Suisse pas de base légale permettant une confiscation dans ces conditions, les avoirs ou ressources économiques n'ayant pas été obtenus par une infraction et n'étant dès lors, jusqu'à preuve du contraire, pas considérés comme illicites.

## 1. Mandat du Conseil fédéral

Le 2 juin 2023, le Conseil fédéral a pris connaissance des derniers développements internationaux concernant les avoirs russes gelés ou immobilisés, et en particulier de deux projets législatifs en cours au sein de l'UE. À ce propos, il a mandaté l'administration fédérale d'examiner en détail les mesures prévues par les futures directives de l'UE relatives à la violation des mesures restrictives ainsi qu'à la confiscation, et les différences avec le droit suisse. Par décision du 29 novembre 2023 il a fixé la suite

<sup>1</sup> C'est-à-dire les sanctions. Afin d'éviter la confusion avec les sanctions pénales, il est ici préférable d'employer les termes de « mesures restrictives » ou « mesures coercitives ».

<sup>2</sup> Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673.

des opérations et a réitéré son mandat. L'examen de la directive relative à la violation des mesures restrictives est l'objet du présent rapport.

## 2. Contexte et objectifs des directives de l'UE

De manière générale, l'UE a pour objectif d'harmoniser davantage la mise en œuvre des mesures restrictives parmi ses Etats membres et de renforcer les dispositifs de lutte contre la criminalité organisée, notamment par la confiscation d'avoirs d'origine illicite. L'agression militaire russe contre l'Ukraine a encore augmenté l'importance et l'urgence de ces thématiques et accéléré les réflexions sur la mise en œuvre effective des mesures restrictives européennes. Le 25 mai 2022, la Commission européenne a donc présenté un paquet de mesures<sup>3</sup> avec pour but d'assurer une mise en œuvre effective des mesures restrictives dans l'UE ainsi que de renforcer les mécanismes de recouvrement et de confiscation d'avoirs.

De ce paquet ont vu le jour deux directives : la directive relative à la violation des mesures restrictives et une directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs<sup>4</sup> (par la suite appelée « **directive Asset Recovery** »). L'analyse de la directive Asset Recovery fait l'objet d'un rapport séparé<sup>5</sup>. Ces directives ont été présentées dans le contexte de l'agression militaire russe contre l'Ukraine comme un moyen de lutter contre le contournement des mesures restrictives et de faciliter la confiscation des avoirs russes concernés. Elles ont toutefois vocation à s'appliquer de manière générale à toutes les mesures restrictives de l'UE, au-delà des mesures en lien avec la Russie.

L'objet des directives est de créer un standard juridique minimal et uniforme au sein de l'UE auquel les Etats membres ne peuvent pas se soustraire, mais qu'ils peuvent toutefois surpasser<sup>6</sup>.

## 3. Directive relative à la violation des mesures restrictives

La première étape proposée dans le paquet de mesures de la Commission était d'ajouter la violation des mesures restrictives à la liste des infractions pénales de l'UE, conformément à l'art. 83 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). En effet, cet article donne la compétence à l'UE d'établir, par le biais de directives, des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière. Ces domaines sont listés à l'art. 83 TFUE (p. ex. terrorisme, trafic illicite d'armes, blanchiment d'argent, corruption). Il appartient au Conseil de l'UE d'adapter, à l'unanimité, la liste des infractions pénales de l'art. 83 TFUE en fonction des développements dans le domaine de la criminalité. L'ajout de la violation des mesures restrictives à la liste des domaines de criminalité a été adopté à l'unanimité par le Conseil, le 28 novembre 2022.

La Commission européenne a ensuite pu proposer la directive relative à la violation des mesures restrictives, qui a suivi la procédure législative ordinaire au sein de l'UE. Suite à l'accord politique du 12 décembre 2023<sup>7</sup>, la Directive a été adoptée le 24 avril 2024 puis publiée le 29 avril 2024. Elle est entrée en vigueur le 19 mai 2024. Les Etats membres ont 12 mois à partir de cette date, soit jusqu'au 20 mai 2025, pour transposer les dispositions nécessaires dans leur législation nationale afin de se conformer à la Directive.

## 4. Loi sur les embargos (LEmb, RS 946.231)

En Suisse il existe un cadre législatif régulant les violations de mesures coercitives depuis 2003 avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les embargos (LEmb, RS 946.231). La loi définit de manière générale la typicité des infractions, étant précisé qu'il incombe ensuite au Conseil fédéral de préciser, par voie d'ordonnance, les devoirs spécifiques dont la violation constitue, au regard de l'ordonnance en

<sup>3</sup> Proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs.

<sup>5</sup> Rapport sur les différences de réglementation entre, d'une part, la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs et, d'autre part, le droit suisse applicable dans ce domaine.

<sup>6</sup> Avant de pouvoir s'appliquer aux personnes physiques et morales soumises au droit des Etats membres de l'UE, les directives devront être transposées dans les législations nationales des Etats membres.

<sup>7</sup> Communiqué de presse : [Council and Parliament reach political agreement to criminalise violation of EU sanctions - Consilium \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press-room/en/press-conference/council-and-parliament-reach-political-agreement-to-criminalise-violation-of-eu-sanctions)

cause, un crime, respectivement un délit ou une contravention (art. 9 et 10, al. 1 lit. B, LEmb). Ainsi, ces devoirs varient selon l'ordonnance qui s'applique au cas d'espèce.

Dans le contexte ukrainien, par exemple, l'Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72, ci-après « **Ordonnance Ukraine** ») énumère des cas de restrictions commerciales, financières ainsi que d'autres restrictions (art. 2a, 4 à 6, 9 à 15, 17 à 20 et 22 à 30). En outre, l'Ordonnance Ukraine prévoit diverses obligations de déclarer (art. 16 et 21). Le non-respect de ces restrictions et obligations de déclarer constitue expressément une infraction au regard de l'art. 32, al. 1.

La systématique consistant à énumérer d'abord un catalogue d'obligations puis à désigner celles de celles-ci dont la transgression revêt un caractère punissable est largement commune aux ordonnances rendues en matière de mesures coercitives, étant précisé que chaque ordonnance contient des règles spécifiques dont le non-respect peut être, fonction de la règle en question, punissable ou non.

Avec ce cadre général déterminé par la LEmb, la Suisse possède une base légale claire pour poursuivre les violations des mesures coercitives. Celles-ci relèvent actuellement du droit pénal administratif<sup>8</sup>.

## **5. Comparaison entre la Directive relative à la violation des mesures restrictives et la Loi sur les embargos**

Le but de cette partie est de comparer la LEmb avec la directive relative à la violation des mesures restrictives, afin de déterminer si des différences existent entre les législations suisse et européenne. Avant d'entrer dans l'analyse matérielle, il convient de rappeler quelques points généraux :

- La Suisse n'est juridiquement pas « liée » à cette Directive. Elle n'a pas d'obligation de s'aligner ou de se prononcer sur ce droit de l'UE. La décision de s'aligner sur les mesures restrictives de l'UE concerne en effet uniquement les mesures restrictives en tant que telles. Les dispositions générales concernant la politique de sanctions de la Suisse sont réglées indépendamment de l'UE dans la LEmb. Ainsi, toute adaptation de ce cadre général relève de la compétence du Parlement et ne peut pas être introduite par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance.
- Comme mentionné ci-dessus, les Etats membres de l'UE devront transposer cette Directive dans leur droit national. La Directive définit les peines minimales pour chaque type de violations. Les Etats membres sont libres d'adopter des règles plus strictes. De même, ils restent libres de déterminer s'ils poursuivent certaines violations pénalement ou administrativement. Des différences entre les membres de l'UE dans leur manière de sanctionner les violations des mesures restrictives subsisteront donc probablement.
- Les dispositions de la LEmb sont plus succinctes que celles de la Directive. Cette dernière se doit d'être plus détaillée également afin de guider les Etats membres lorsqu'ils la transposeront dans leur droit national.

Le tableau suivant compare en détail les législations suisse et européenne, et identifie les différences. La comparaison se limite aux dispositions matérielles pertinentes.

---

<sup>8</sup> [Vers un droit pénal administratif plus moderne et plus efficace](#) : le projet de révision du droit pénal administratif prévoit à l'art. 14 LEmb que « La poursuite et le jugement des infractions au sens de la présente loi relèvent de la juridiction pénale fédérale », alors qu'actuellement, l'autorité de poursuite et de jugement est le SECO. Le Ministère public de la Confédération peut ouvrir une enquête lorsque l'importance de l'infraction le justifie. Ce projet était en consultation jusqu'au 10 mai 2024.



Directive relative à la violation des mesures restrictives	Droit suisse correspondant : Loi sur les embargos (LEmb, RS 946.231)	Delta	Commentaire / Explication
<b>Champ d'application</b>			
<p><u>Art 1 Champ d'application</u></p> <p>La Directive s'applique aux violations des mesures restrictives de l'Union.</p>	<p><u>Art. 9 Crimes et délits et Art. 10 Contraventions</u></p> <p>Les art. 9 et 10 s'appliquent aux violations des ordonnances instituant des mesures coercitives, et aux infractions à la LEmb.</p> <p>La négligence est également punissable.</p>	Non	<p>Les violations de toutes les mesures restrictives sont couvertes, aussi bien par la Directive que par la LEmb.</p> <p>Chaque ordonnance de mesures coercitives fondée sur la LEmb contient un article renvoyant aux dispositions pénales de la LEmb.</p>
<b>Violation des mesures restrictives</b>			
<p><u>Art. 3 Violation des mesures restrictives</u></p> <p>L'article 3 décrit les comportements qui constituent une infraction pénale s'ils sont commis intentionnellement. Il s'agit de violations aux mesures de sanctions financières, de voyage, de commerce des biens et services ainsi que du contournement des mesures restrictives.</p> <p>Les Etats membres sont libres de déterminer s'ils souhaitent considérer les infractions impliquant des fonds, ressources économiques, biens, services, etc. d'une valeur inférieure à EUR 10'000 comme des infractions pénales.</p> <p>Il est précisé que les infractions aux restrictions concernant les biens doivent être considérées comme des infractions pénales, même si elles sont</p>	<p><u>Art. 9 Crimes et délits et Art. 10 Contraventions</u></p> <p>Les art. 9 et 10 s'appliquent aux violations des ordonnances instituant des mesures coercitives, et aux infractions à la LEmb.</p> <p>La négligence est également punissable.</p> <p><u>Exemple Ordonnance Ukraine (RS 946.231.176.72) :</u></p> <p><u>Art. 32 Dispositions pénales</u></p> <p><i>1 Quiconque enfreint les art. 2a, 4 à 6, 9 à 15, 17 à 20 ou 22 à 30 est puni conformément à l'art. 9 LEmb.</i></p>	Non	<p>Les violations de toutes les mesures restrictives sont couvertes, y compris lorsque la valeur impliquée est faible.</p> <p>La Suisse est plus stricte que l'UE concernant la négligence : selon la LEmb, tous les actes commis par négligence sont punissables, alors que la Directive limite cet aspect à certains types d'infractions concernant les restrictions à l'encontre des biens. Un delta existe sur ce point précis (la Suisse est plus stricte que l'UE).</p>



commises avec une grave négligence, au moins pour celles concernant les biens militaires et à double usage.	2 <i>Quiconque enfreint les dispositions des art. 16 ou 21 est puni conformément à l'art. 10 LEmb.</i>		
<b>Complicité de tiers</b>			
<u>Art. 4 Incitation, complicité et tentative</u>  La Directive prévoit de punir le fait d'inciter à commettre une infraction aux mesures restrictives et de s'en rendre complice.	<u>Art. 10 Contraventions</u>  L'al. 2 punit la complicité et la tentative dans les cas de contraventions.  <u>Art. 22, 24 et 25 du Code pénal suisse (CP)</u>  Les art. 22, 24 et 25 du Code pénal punissent la tentative, l'instigation et la complicité pour les délits et les crimes.	Non	Bien que les termes utilisés diffèrent, ils couvrent dans les faits les mêmes cas de figure.
<b>Sanctions pour les personnes physiques</b>			
<u>Art. 5 Sanctions pour les personnes physiques</u>  Les infractions pénales doivent être passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.  La sanction maximale doit être la <b>privation de liberté</b> , pour laquelle la Directive prévoit différentes durées en fonction des infractions : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraction aux obligations d'annonce et de fourniture d'informations : sanction maximale d'au moins un an d'emprisonnement, lorsque des avoirs ou des ressources économiques d'au moins EUR 100'000 sont impliqués ;</li> </ul>	<u>Art. 9 Crimes et délits</u>  Selon l'art. 9, les violations des mesures coercitives sont passibles d'une <b>peine privative de liberté</b> d'un an au plus (ou de cinq ans au plus dans les cas graves) ou bien d'une <b>peine pécuniaire</b> .  Concernant la peine pécuniaire, la LEmb ne précisant pas de cadre particulier, il convient de se référer au Code pénal, qui prévoit un maximum de 180 jours-amende à CHF 3'000, soit un montant total maximal de CHF 540'000.	Oui	La LEmb laisse une marge de manœuvre aux praticiens du droit. Le delta effectif possible entre les sanctions serait à déterminer en comparant la pratique. Néanmoins, il convient de noter que : <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Les peines privatives de liberté semblent être du même ordre de grandeur : entre 1 et 5 ans, selon les crimes et leur gravité.</li> <li>2) Des amendes sont possibles. La Directive, contrairement à la LEmb, ne détermine pas de maximum, mais indique qu'elles doivent être proportionnées.</li> </ol>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violation des restrictions de voyage : sanction maximale d'au moins 3 ans d'emprisonnement ;</li> <li>- Autres types d'infractions : sanction maximale d'au moins 5 ans d'emprisonnement, lorsque, de même qu'au premier point, des avoirs, ressources économiques ou des biens, services, transactions ou activités d'une valeur d'au moins EUR 100'000 sont impliqués.</li> </ul> <p>De plus, les personnes physiques responsables des infractions peuvent être passibles de sanctions supplémentaires (pénales ou non), notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- D'amendes ;</li> <li>- D'un retrait de permis et d'autorisation d'exercer les activités qui ont donné lieu à l'infraction ;</li> <li>- D'une interdiction d'exercer une fonction dirigeante au sein d'une personne morale du même type qu'utilisé pour commettre l'infraction ;</li> <li>- D'une interdiction temporaire à se présenter à des fonctions publiques ;</li> <li>- La publication, en cas d'intérêt public et après évaluation au cas par cas, de l'intégralité ou d'une partie de la décision judiciaire relative à la condamnation ainsi qu'à toute sanction ou mesure appliquée.</li> </ul>	<p>Si l'auteur agit par négligence, la peine est une amende de CHF 100'000 au plus.</p> <p><u>Art 10. Contraventions</u></p> <p>L'art. 10 prévoit que les infractions ci-dessous commises intentionnellement peuvent être punies d'une <b>amende</b> de CHF 100'000 au plus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refuser de fournir des renseignements, des documents ou l'accès à des locaux commerciaux ;</li> <li>- Fournir de fausses déclarations ou des déclarations induisant en erreur ;</li> <li>- Enfreindre d'une autre manière la LEmb, les ordonnances instituant des mesures coercitives ou encore une décision se référant aux dispositions pénales.</li> </ul> <p>Si l'auteur agit par négligence, la peine est une amende de CHF 40'000 au plus.</p> <p><u>Art. 67 CP :</u></p> <p>L'art. 67 du CP, prévoit la possibilité de condamner une personne physique à une <b>interdiction</b> totale ou partielle <b>d'exercer une activité professionnelle</b>, suite à la commission d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de cette activité (ou d'une autre comparable). Cette mesure ne peut être encourue que si la personne a été condamnée pour l'infraction à une peine d'emprisonnement de plus de six mois.</p> <p><u>Art. 68 CP :</u></p>		<p>3) Parmi la liste de sanctions supplémentaires pénales et non pénales de la Directive, deux mesures accessoires – à savoir le retrait de permis et d'autorisation d'exercer ainsi que l'interdiction à se présenter à des fonctions publiques – n'existent pas dans les bases légales suisses applicables aux violations des mesures restrictives. À l'inverse, la possibilité d'expulsion d'une personne étrangère n'est pas mentionnée dans la Directive. Un delta existe donc à ces niveaux.</p> <p>Dans les ordonnances instituant des mesures coercitives, l'art. 9 LEmb s'applique en général à tous les articles définissant des mesures restrictives. Les infractions aux obligations d'annonces et de contrôles sont quant à elles soumises à l'art. 10 de la LEmb (voir l'exemple Ordonnance Ukraine ci-dessus).</p>
---	--	--	---

	<p>Conformément à l'art. 68 du CP, un juge peut ordonner la <b>publication d'un jugement</b> aux frais du condamné, si l'intérêt public, l'intérêt du lésé ou l'intérêt de la personne habilitée à porter plainte l'exigent.</p> <p><u>Art. 66a<sup>bis</sup> CP :</u></p> <p>Selon l'art. 66a<sup>bis</sup> du CP, un tribunal peut ordonner <b>l'expulsion d'un étranger</b> du territoire suisse pour une durée de trois à quinze ans, s'il a commis un crime ou un délit au sens de l'art. 9 LEmb.</p>		
<b>Infractions commises par/au sein d'une entreprise</b>			
<p><u>Art. 6 Responsabilité des personnes morales</u></p> <p>Les personnes morales doivent pouvoir être tenues responsables pour les infractions aux mesures restrictives, lorsqu'elles ont été commises pour leur profit par toute personne exerçant un pouvoir de représentation, de contrôle ou agissant soit individuellement soit en tant que membre d'un organe de la personne morale.</p> <p>La disposition prévoit également que la responsabilité des personnes morales ne doit pas exclure des poursuites pénales contre les personnes physiques impliquées dans les infractions commises.</p>	<p><u>Art. 12 Infractions dans les entreprises</u></p> <p>Renvoi à l'art. 6 de la loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif.</p> <p><u>Art. 6 Loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA)</u></p> <p>Selon l'art. 6, al. 1, DPA, lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une entreprise, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte illégal ou qui en portent la responsabilité.</p> <p>L'al. 2 précise que le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté qui, intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables</p>	<b>Oui</b>	<p>Mise à part le cas précis prévu à l'art. 102 du Code pénal, le droit suisse ne connaît pas de responsabilité pénale des entreprises pour la violation de mesures restrictives, ce qui constitue un delta avec la Directive. En Suisse, ce sont donc les personnes physiques ayant commis l'acte illégal dans la gestion de l'entreprise qui sont tenues responsables, conformément aux art. 9 et 10 LEmb, en lien avec l'art. 6, al. 1, DPA.</p> <p>Les organes d'une personne morale sont tenus responsables des actes illégaux conformément à l'art. 6, al. 2, DPA, qu'ils aient agi intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique.</p>

	à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence.		
<b>Sanctions pour les entreprises</b>			
<p><u>Art. 7 Sanctions pour les personnes morales</u></p> <p>La Directive prévoit, pour les personnes morales responsables d'infractions, toute une série de mesures administratives ou pénales effectives, proportionnées et dissuasives, telles que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des amendes ou des peines pécuniaires ;</li> <li>- L'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publique ;</li> <li>- L'exclusion de l'accès au financement public, y compris aux procédures d'appel d'offres, aux subventions et aux concessions ;</li> <li>- L'interdiction d'exercer des activités commerciales ;</li> <li>- Le retrait de permis et d'autorisations d'exercer les activités qui ont donné lieu à l'infraction ;</li> <li>- Le placement sous surveillance judiciaire;</li> <li>- La dissolution judiciaire ;</li> <li>- La fermeture des établissements qui ont été utilisés pour commettre l'infraction pénale ;</li> <li>- La publication, en cas d'intérêt public, de l'intégralité ou d'une partie de la décision judiciaire relative à la condamnation ainsi qu'à toute sanction ou mesure appliquée.</li> </ul>	<p><u>Art. 7 DPA</u></p> <p>Cet article prévoit qu'il est possible de condamner une entreprise au paiement d'une amende à la place de la personne physique, lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas CHF 5'000 et que l'enquête rendrait nécessaires à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue.</p> <p>Il peut s'agir de cas où l'identification des personnes physiques punissables demanderait des moyens d'enquête considérables, bien plus élevés que la peine possiblement encourue par les personnes physiques. Dans ces cas, l'entreprise est tenue responsable et se voit visée d'une amende inférieure ou égale à un montant de CHF 5'000.</p>	<p>Oui</p>	<p>Un delta existe entre la Directive et la LEmb, puisqu'en Suisse ce sont en principe toujours les dispositions applicables aux personnes physiques qui s'appliquent au final.</p> <p>Le seul cas où les entreprises sont effectivement condamnées en Suisse, c'est lorsqu'au sens de l'art. 7 DPA les frais de procédure permettant d'identifier la personne physique responsable seraient disproportionnés par rapport à l'amende maximum de CHF 5'000. L'entreprise peut alors être condamnée à payer une amende maximum de CHF 5'000. Cette condamnation ne comporte pas d'accusation de culpabilité, mais constitue une imposition d'amende substitutive.</p> <p>Dans d'autres dispositions administratives, tel que l'art. 46 de la Loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) ou l'art. 100 de la Loi sur la TVA (LTVA), le montant des amendes a été considérablement revu à la hausse par rapport à l'art. 7 DPA.</p> <p>En ce qui concerne l'art. 7 DPA, le 31 janvier 2024 le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur un avant-projet de révision totale de la DPA. Ce projet prévoit, pour l'art. 7, un montant maximal d'amende de CHF 50'000 au lieu des CHF 5'000 actuels. Concernant le delta entre les bases</p>

<p>En outre, la Directive prévoit que le montant des amendes ou des peines pécuniaires doit être proportionné à la gravité de l'infraction et de la situation de la personne morale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraction aux obligations d'annonce et de fourniture d'informations : le montant maximal des amendes ne doit pas être inférieur à 1% du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise <u>OU</u> inférieur à EUR 8 millions ;</li> <li>- Autres infractions : le montant maximal des amendes ne doit pas être inférieur à 5% du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise <u>OU</u> inférieur à EUR 40 millions.</li> </ul>			<p>légales suisses et la Directive, il convient de souligner que :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) En comparaison avec la Directive, les bases légales suisses applicables aux violations des mesures restrictives ne permettent de condamner une entreprise que dans le seul cas de figure prévu à l'art. 7 DPA.</li> <li>2) Les peines attribuées en Suisse se limitent aux amendes, alors que celles prévues par la Directive sont plus étoffées (mesures administratives et pénales).</li> <li>3) Le montant prévu pour les amendes n'est pas équivalent. Uniquement dans des cas de figure spécifiques, la Suisse est en mesure d'infliger une amende maximum de CHF 5'000, alors que les Etats membres de l'UE pourront aller jusqu'à EUR 40 millions ou même 5% du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise.</li> </ol>
<b>Confiscation en lien avec la violation des mesures restrictives</b>			
<p><u>Art. 10 Gel et confiscation</u></p> <p>L'alinéa 1 prévoit qu'en cas d'infraction aux mesures restrictives, les instruments et les produits de l'infraction doivent être confisqués.</p> <p>On peut supposer qu'au sens de cet alinéa, de manière générale, les avoirs soumis aux mesures</p>	<p><u>Art. 13 Confiscation de matériel et de valeurs</u></p> <p>« <sup>1</sup> <i>Le matériel et les valeurs visés par une mesure de coercition sont confisqués alors même qu'aucune personne déterminée n'est punissable si aucune garantie ne peut être donnée qu'ils seront ultérieurement utilisés conformément au droit.</i> »</p>	Oui	<p>L'art. 13 LEmb prévoit uniquement la possibilité de confisquer le matériel et les valeurs soumises à des mesures de coercition, sans tenir compte de la punissabilité d'une personne déterminée, si leur utilisation ultérieure conformément au droit n'est pas garantie.</p> <p>De par sa formulation, l'art. 13 LEmb vise en principe les valeurs et donc également les avoirs.</p>

<p>de gel ne sont pas considérés comme des instruments et que les avoirs dissimulés au gel, ne sont pas considérés comme des produits du crime.</p> <p>De plus, au sens de l'alinéa 2, en cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de dissimulation d'avoirs ou des ressources économiques soumis aux mesures de gel (par leur utilisation, leur transfert à un tiers ou leur disposition sous une autre forme) ;</li> <li>- ou de fourniture de fausses informations dans le but de dissimuler des avoirs ou des ressources économiques soumis aux mesures de gel,</li> </ul> <p>il est prévu de confisquer les avoirs ou les ressources économiques qui sont soumis aux mesures de gel (et ne l'ont pas été dans la pratique en raison de l'infraction aux mesures de gel).</p> <p>Les modalités de la confiscation sont prévues dans la directive Asset Recovery.</p>			<p>Une confiscation de valeurs et en particulier d'avoirs, n'est toutefois généralement pas possible au sens de l'art. 13 LEmb, étant donné qu'une utilisation ultérieure de ces avoirs conformément au droit peut être garantie. Ce n'est à l'inverse par exemple pas possible pour des biens importés illégalement en Suisse, qui peuvent donc à priori être confisqués.</p> <p>L'art. 13 LEmb ne prévoit pas un quelconque renvoi aux dispositions du Code pénal relatives à la confiscation.</p> <p>Il existe donc en pratique un delta avec les dispositions de la directive de l'UE, puisque les bases légales suisses applicables à la violation des mesures restrictives ne permettent une confiscation que très restreinte. En ce qui concerne l'al. 2 de la Directive, qui autorise la confiscation des avoirs ou des ressources économiques visés par les mesures de gel, il n'existe pas d'équivalence en droit suisse.</p> <p>Par ailleurs, la question de l'utilisation des avoirs confisqués est traitée par l'UE aux art. 18 et 19 de la directive Asset Recovery et analysée dans le rapport relatif à la directive Asset Recovery.</p>
<b>Moyens d'investigation</b>			
<p><u>Art. 13 Outils d'enquête</u></p> <p>Les Etats membres doivent s'assurer que des outils d'enquête efficaces et proportionnés sont disponibles afin d'enquêter et de poursuivre les vio-</p>	<p><u>Art. 3 Obligation de renseigner et Art. 4 Attributions des organes de contrôle</u></p> <p>Selon l'art. 3, quiconque est visé, directement ou indirectement, par des mesures découlant de la</p>	Non	<p>La LEmb précise les moyens à disposition des organes de contrôle pour surveiller la mise en œuvre de la LEmb et des ordonnances instituant des mesures coercitives. Elle confère aux autorités de larges pouvoirs d'investigation.</p>

<p>lations des mesures restrictives. Ces outils peuvent comprendre, le cas échéant, des outils d'enquête spéciaux, tels que ceux utilisés dans la lutte contre la criminalité organisée ou d'autres formes graves de criminalité.</p>	<p>L'Emb doit fournir aux organes de contrôle les renseignements et documents nécessaires à l'appréciation globale d'un cas ou à un contrôle.</p> <p>Selon l'art. 4, les organes de contrôle sont notamment autorisés à pénétrer dans les locaux commerciaux des personnes soumises à l'obligation de fournir des renseignements, ainsi qu'à consulter tous les documents utiles et à séquestrer les pièces à conviction. Les contrôles peuvent s'effectuer avec le soutien des organes de police cantonal et communal et de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF).</p>		<p>La Directive laisse la liberté aux Etats membres de définir les moyens appropriés pour le faire.</p>
<p><b>Coopération entre les autorités</b></p>			
<p><u>Art. 16 Coopération entre les autorités compétentes des États membres, la Commission, Euro-pol, Eurojust et le Parquet européen</u></p> <p>Les Etats membres, ainsi que les institutions européennes compétentes doivent coopérer dans le cadre de la poursuite des violations des mesures restrictives.</p>	<p><u>Art. 6 Entraide administrative en Suisse et Art. 7 Entraide administrative et judiciaire entre autorités suisses et autorités étrangères</u></p> <p>Selon l'art. 6, les autorités compétentes et les organes de police des cantons et des communes peuvent se communiquer les données nécessaires à l'exécution de la LEmb et aux ordonnances instituant des mesures coercitives.</p> <p>L'art. 7 stipule de manière détaillée les conditions auxquelles la coopération avec des autorités étrangères ainsi que le partage d'informations avec celles-ci peut se réaliser.</p>	<p>Non</p>	<p>La LEmb contient des dispositions claires et précises sur l'entraide administrative et judiciaire, et confère des compétences larges en la matière.</p> <p>Il convient toutefois de noter que le SECO a constaté des différences d'interprétation au sein des services fédéraux quant à l'interprétation de l'entraide administrative nationale au sens de l'art. 6 LEmb. La notion d'<i>autorités compétentes</i> (art. 6 LEmb) soulève notamment des divergences d'interprétations. Dans la pratique, la distinction entre l'entraide administrative et l'entraide judiciaire s'avère également souvent difficile.</p> <p>La Directive laisse une grande marge de manœuvre aux Etats membres sur la manière d'organiser et de réaliser cette coopération.</p>



## 6. Conclusion

L'analyse détaillée des dispositions matérielles pertinentes de la Directive et de la LEmb montre que **dans les grandes lignes, les cadres législatifs suisse et européen sont similaires** : les violations de toutes les mesures restrictives peuvent être poursuivies et sanctionnées, par des amendes ou des peines pécuniaires ou privatives de liberté, selon la gravité des crimes et des infractions. La LEmb va plus loin que la Directive car elle sanctionne également la négligence dans tout type d'infractions. De plus, elle détaille de manière plus précise d'une part les moyens à disposition des organes de contrôle pour surveiller l'application des mesures restrictives et d'autre part l'entraide administrative et judiciaire, entre autorités suisses et étrangères.

**Toutefois, des différences apparaissent à trois niveaux :**

- **Sanctions pour les personnes physiques** : bien que tant la LEmb que la Directive prévoient des peines privatives de liberté d'un même ordre de grandeur (entre un et cinq ans) ainsi que des possibilités d'amendes, la Directive va plus loin que les dispositions suisses, en ce sens qu'elle ne détermine pas de montant maximum pour les amendes et qu'elle propose expressément deux autres sanctions (pénales ou non), qui n'existent pas dans les bases légales suisses applicables aux violations des mesures restrictives<sup>9</sup>. À l'inverse, le Code pénal suisse prévoit la possibilité d'expulsion de personnes étrangères ayant commis une violation des mesures restrictives, option qui n'est pas explicitement prévue par la directive de l'UE.
- **Infractions et sanctions attribuées aux entreprises** : contrairement à la directive de l'UE, la Suisse ne reconnaît en principe pas, dans son ordre juridique applicable aux violations des mesures restrictives, de responsabilité pénale directe des entreprises pour des violations des mesures restrictives. Cela signifie donc que ce sont les personnes physiques qui ont commis l'acte illégal qui en portent la responsabilité et qui sont punies conformément aux sanctions attribuables aux personnes physiques (art. 9 et 10 LEmb). Par conséquent, les sanctions possibles divergent avec celles prévues dans la Directive.  
Au sein de l'UE, lorsqu'une entreprise viole des mesures restrictives, toute une série de sanctions administratives ou pénales peuvent s'appliquer ainsi que des montants d'amendes bien plus élevés qu'en Suisse. En effet, selon les infractions, les amendes peuvent s'élever à 5% du chiffre d'affaires mondial de la personne morale ou à EUR 40 millions. En Suisse, dans les cas de bagatelle, lorsque les mesures d'instructions sont disproportionnées avec la sanction encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre les personnes physiques et de condamner à leur place l'entreprise au paiement d'une amende d'un montant maximum de CHF 5'000, conformément à l'art. 7 DPA.
- **Confiscation en lien avec la violation des mesures restrictives** : le droit suisse et la Directive s'accordent sur certaines possibilités de confiscation, qui sont toutefois plus restreintes en Suisse, notamment lorsqu'il s'agit de la confiscation d'avoirs suite à une violation des mesures restrictives.  
De manière supplémentaire, la Directive permet de confisquer les avoirs ou les ressources économiques soumis aux mesures restrictives eux-mêmes, lorsqu'une personne ou une entité a commis une infraction pénale en relation avec ceux-ci. Il n'existe en Suisse pas de base légale permettant une confiscation dans ces conditions, les avoirs ou ressources économiques n'ayant pas été obtenus par une infraction et n'étant dès lors, jusqu'à preuve du contraire, pas considérés comme illicites. Le Conseil fédéral a d'ailleurs rappelé en février 2023 que l'expropriation

<sup>9</sup> Il s'agit du retrait de permis et d'autorisation d'exercer les activités qui ont donné lieu à l'infraction ainsi que de l'interdiction temporaire de se présenter à des fonctions publiques.



d'avoirs privés sans indemnisation en dehors d'une procédure pénale serait contraire aux garanties constitutionnelles et aux obligations internationales de la Suisse<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Communiqué du Conseil fédéral du 15 février 2023, Sort des avoirs russes gelés : le Conseil fédéral a clarifié des questions juridiques, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-93089.html>.