

• Swiss Banking

Sanctions

Position de l'ASB



Position

Les sanctions sont un instrument de politique extérieure et de politique de sécurité qui revêt une importance croissante. Elles sont élaborées principalement, mais pas seulement, à l'échelon multilatéral (p. ex. par l'ONU) et peuvent être prononcées sous différentes formes: sanctions financières, commerciales, personnelles, etc. Toutes les banques opérant en Suisse sont tenues de respecter les sanctions applicables aux activités qu'elles exercent, ce qui est en soi très complexe et pas toujours dénué d'incohérences. De surcroît, les sanctions reprises par la Suisse et prononcées par elle doivent toujours être parfaitement conformes aux normes de droit international ainsi qu'aux principes de l'Etat de droit, en particulier la liberté de propriété et la légalité des peines (*nulla poena sine lege*). Enfin, les buts poursuivis et l'applicabilité des sanctions doivent être clairs à tout moment pour les acteurs financiers, qui doivent savoir aussi à qui revient la compétence de surveillance.

La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et les sanctions auxquelles elle a donné lieu, notamment de la part de l'UE, ont fait émerger des questions de principe, des difficultés et des incertitudes nouvelles, en particulier sur le rôle de la Suisse dans le contexte international ainsi que sur l'interprétation, les compétences et les processus en matière de sanctions. S'y ajoute une tendance générale à la multipolarité géopolitique, et donc à la militarisation de la finance (*weaponization of finance*), qui laisse présager un regain de complexité et des contradictions irréconciliables.

La Suisse et sa place financière doivent se préparer à relever tous ces défis dans une perspective longue. A cet effet, l'Association suisse des banquiers (ASB) a élaboré cinq principes directeurs pour une politique efficace et conforme aux principes de l'Etat de droit en matière de sanctions.

- 1. Dans le cadre de leur politique économique et extérieure, les milieux politiques suisses devraient s'appuyer sur une philosophie établie en matière de sanctions, afin de suivre autant que possible une approche coordonnée, axée sur le long terme et respectueuse des principes de l'Etat de droit ainsi que des principes politiques généraux.** La diversité des sanctions adoptées contre la Russie met en lumière une tendance générale à l'incompatibilité des régimes de sanctions entre eux. Il en résulte une complexité croissante et des contradictions insolubles. Avec la constitution de blocs géopolitiques de plus en plus marqués, ces problèmes ne feront que s'accroître. La Suisse et les banques suisses doivent d'ores et déjà gérer les disparités qui existent entre les différents régimes de sanctions, sans pouvoir s'appuyer sur un positionnement national clair ou sur une instance susceptible de remédier à ces disparités en les conciliant.
- 2. Le régime suisse de sanctions doit être clair et efficace. Le but de chaque sanction doit être défini par avance et politiquement étayé. Tous les acteurs concernés doivent être impliqués dans la sanction et appliquer les mêmes principes de mise en œuvre, afin que cette dernière soit cohérente et efficace.** A ce jour, la Suisse a repris l'essentiel de tous les trains de sanctions adoptés par l'UE. Il en est résulté des

difficultés de mise en œuvre, comme le montre de manière éloquent l'exemple du traitement des restrictions relatives aux dépôts. Certes, la Suisse a repris cette mesure de l'UE; mais à la différence de l'UE, dans notre pays, l'acceptation de *corporate actions* (dividendes, etc.) est autorisée indépendamment du solde des dépôts. Il y a de bonnes raisons à cela. Les différences dans le traitement des *corporate actions* entraînent d'importantes difficultés de mise en œuvre (en particulier pour les banques opérant à l'échelon international, tenues d'appliquer les sanctions de l'UE). Cela montre que le but suprême des sanctions doit être clairement défini, car il est impossible de régler chaque cas particulier – surtout lorsqu'il s'agit de dispositifs de sanctions présentant une certaine complexité.

- 3. La Suisse doit faire entendre sa voix sur la question des sanctions dans les discussions et les enceintes internationales pertinentes, afin d'affirmer sa position et de la défendre.** Que la Suisse s'inspire des méthodes d'autorités de sanction étrangères lorsqu'elle prononce et applique des sanctions, c'est judicieux. Mais il serait bon également qu'elle participe activement aux discussions et aux instances internationales. Cela lui permettrait de contribuer tout aussi activement à l'organisation détaillée des sanctions. Il en résulterait une congruence accrue et la pratique suisse en matière de sanctions se verrait reconnue à l'échelon international.
- 4. L'autorité suisse de sanction doit être compétente et efficace, la répartition des tâches entre le SECO et la FINMA doit être claire pour tous les acteurs.** En Suisse, le SECO est l'autorité adéquate lorsqu'il s'agit de prononcer des sanctions dans le domaine financier ainsi que d'en surveiller l'application. Toutefois, l'organisation et les processus du SECO en tant qu'autorité suisse de sanction nécessitent d'être optimisés et son assertivité internationale mériterait d'être renforcée. La réorganisation annoncée récemment par le SECO entend apporter des réponses en la matière. Mais avec la reprise des sanctions de l'UE dans le droit suisse, la compétence pour leur bonne exécution est allée au SECO, alors qu'autrement elle serait revenue à la FINMA. Pour autant, les rôles respectifs du SECO et de la FINMA en matière de surveillance de la mise en œuvre ne sont pas encore suffisamment clairs au sein de la branche.
- 5. Le dialogue de l'ASB avec les autorités compétentes devrait être institutionnalisé et reconnu, ce qui permettrait d'apporter des réponses rapides aux questions en suspens et d'assurer une mise en œuvre cohérente des sanctions.** Pour l'ASB, appliquer les sanctions en coordination avec les autorités compétentes relève non pas du lobbying, mais de l'organisation technique. Les échanges entre l'ASB et le SECO instaurés depuis le début de l'agression russe contre l'Ukraine ont déjà permis de traiter et de résoudre bien des difficultés. Cela montre que le dialogue entre l'autorité de

sanction et la branche chargée d'appliquer les sanctions contribue à une pratique de mise en œuvre congruente et plus efficace, grâce à l'échange d'informations et à la possibilité de clarifier rapidement les questions qui se posent. Toutefois, le fait que le SECO – contrairement à d'autres autorités accomplissant des missions similaires, comme la FINMA – soit soumis à la loi sur la transparence (LTrans) a eu pour effet d'entraver le dialogue pourtant indispensable entre l'ASB et le SECO en vue de l'application des sanctions. Les demandes d'accès à la communication entre l'ASB et le SECO reçues par ce dernier en vertu de la LTrans retardent inutilement la mise en œuvre. A terme, il faudra trouver une solution à ce problème.