



CH-3003 Berne

SECO. stj

POST CH AG

Référence : SECO-471.4-2/32/70

Votre référence :

Personne chargée du dossier :

Berne, 28 septembre 2023

Mandat de répression

en application de l'art. 64 de la loi fédérale du 22 mars 1974
sur le droit pénal administratif (DPA ; RS 313.0)

dans la procédure de droit pénal administratif conduite par le
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

contre

pour

violation de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 4 mars 2022 insti-
tuant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72, ci-après
« l'Ordonnance »)

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Holzkofenweg 36
3003 Berne

<https://www.seco.admin.ch>



I. Introduction

1. Par décision du 15 mai 2023, le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO a ouvert une procédure de droit pénal administratif contre [REDACTED] (ci-après « [REDACTED] ») pour violation présumée de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (RS 946.231.176.72, ci-après « l'Ordonnance »)¹ et impartit un délai de 30 jours à [REDACTED] pour prendre position par écrit et présenter une série d'informations et de documents.
2. Par courrier du 13 juin 2023, [REDACTED] a pris position sur la décision d'ouverture d'enquête du 15 mai 2023. Les arguments avancés par [REDACTED] sont exposés à la note 18 ci-dessous.
3. Considérant que l'enquête est complète, le SECO a fait parvenir en date du 4 septembre 2023 à [REDACTED] le procès-verbal final au sens de l'art. 61 DPA. [REDACTED] a été informée de son droit de s'exprimer sur le procès-verbal final, consulter les pièces et demander un complément d'enquête dans un délai de dix jours à compter de la notification du procès-verbal final. La notification du procès-verbal final est restée sans réponse de la part de la société [REDACTED].

II. En fait

4. L'Administration fédérale des douanes a informé le SECO en date du 23 décembre 2023 que, le 16 décembre 2022, un envoi de marchandises en partie visées à l'annexe 23 de l'Ordonnance avait été intercepté et bloqué au bureau de douane Genève-Aéroport. Cet envoi contenait – entre autres – des produits des positions 4016.93 (joints en caoutchouc) et 8481.20 (valves) du tarif douanier qui sont listés à l'annexe 23 de l'Ordonnance.

5. Les documents d'exportation accompagnant l'envoi bloqué se réfèrent à la vente, à la livraison et à l'exportation par [REDACTED] de matériel médical destiné à l'orthopédie à une société sise en Fédération de Russie, à savoir la société [REDACTED] à Moscou. Les documents susmentionnés contiennent notamment les informations suivantes :

Marchandise : 3'750 pièces de valves « [REDACTED] »,
position du tarif douanier 8481.2090, prix unitaire Euro 18.40
700 pièces de joints en caoutchouc « [REDACTED] »,
position du tarif douanier 4016.9300, prix unitaire Euro 0.45
Prix de vente : Euro 69'315.00
Exportateur : [REDACTED]
Destinataire : [REDACTED] Moscou, Fédération de Russie
Transitaire : [REDACTED] Genève
Déclarant de douane : [REDACTED]

6. Par courriel du 3 février 2023, [REDACTED] a été informée que les marchandises concernées par la présente procédure (cf. *supra*, note 5) pourraient être libérées et lui être retournées pour une utilisation conforme au droit. Elle a également été rendue attentive à la disposition de l'art. 11a al. 4 de l'Ordonnance, en vertu de laquelle il est possible de présenter une demande de dérogation motivée au SECO afin de pouvoir vendre, livrer et exporter ces biens licitement en Fédération de Russie. Le 10 mars 2023, des permis d'exportation ont été accordés à [REDACTED] permettant la vente, la livraison et l'exportation de ces biens en Fédération de Russie.

¹ Consultable dans toutes ses versions sous [RS 946.231.176.72 - Ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine \(admin.ch\)](#)

III. En droit

Art. 11a Restrictions commerciales - biens destinés au renforcement de l'industrie

7. En vertu de l'art. 11a al. 1, entré en vigueur le 27 avril 2022, la « vente, la livraison, l'exportation, le transit et le transport des biens destinés au renforcement de l'industrie visés à l'annexe 23 à destination de la Fédération de Russie ou destinés à un usage dans ce pays sont interdits ». En vertu de l'art. 11a al. 2, la « fourniture de services de toute sorte, y compris les services financiers, les services de courtage et les conseils techniques, ainsi que l'octroi de moyens financiers liés aux biens visés à l'al. 1 ou à la vente, à l'exportation, au transit, au transport, à la fourniture, à la fabrication, à l'entretien et à l'utilisation desdits biens à destination de la Fédération de Russie ou destinés à un usage dans ce pays sont interdits ».

8. L'annexe 23 contient les biens destinés au renforcement de l'industrie frappés par les mesures d'interdiction prévues à l'art. 11a al. 1 et 2 de l'Ordonnance. L'annexe 23 de l'Ordonnance n'est pas publiée dans le Recueil officiel ni dans le Recueil systématique du droit fédéral, mais figure sur la page internet du SECO [Mesures en lien avec la situation en Ukraine \(admin.ch\)](#).

9. En vertu de l'art. 11a al. 4 de l'Ordonnance, le SECO peut, après avoir consulté les services compétents du DFAE et du DFF, autoriser des dérogations aux interdictions prévues aux al. 1 et 2 si cela est nécessaire à des fins médicales ou pharmaceutiques et pour une utilisation finale non militaire (let. a) ou à des fins humanitaires ou d'évacuation (let. b).

Dispositions pénales

10. Quiconque viole les dispositions de l'art. 11a de l'Ordonnance est puni (art. 32 al. 1 de l'Ordonnance en relation avec l'art. 9 de la Loi sur les embargos, LEmb ; RS 946.231).

11. Le SECO poursuit et juge les infractions aux art. 9 et 10 LEmb (art. 32 al. 3 de l'Ordonnance) ; il peut ordonner des saisies ou des confiscations (art. 32 al. 3 de l'Ordonnance). La loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA ; RS 313.0) est applicable (art. 14 al. 1 LEmb).

VI. Considérants

Éléments constitutifs objectifs d'une infraction à l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance

12. Le cas d'espèce porte sur la **vente, la livraison et l'exportation de biens destinés au renforcement de l'industrie visés à l'annexe 23 de l'Ordonnance à destination de la Fédération de Russie ou destinés à un usage dans ce pays.**

Vente, livraison et exportation

13. La facture accompagnant les biens en question fait état de la vente, de la livraison et de l'exportation de 3'750 pièces de valves « [REDACTED] », au prix unitaire d'Euro 18.40 et de la position du tarif douanier 8481.2090 ainsi que de 700 pièces de joints en caoutchouc « [REDACTED] » au prix unitaire d'Euro 0.45 et de la position du tarif douanier 4016.9300 de la société [REDACTED] à la société [REDACTED] Moscou [REDACTED] en Fédération de Russie.

de biens destinés au renforcement de l'industrie visés à l'annexe 23 de l'Ordonnance

14. L'annexe 23 mentionne comme produits visés par l'interdiction de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance les produits relevant de la position 4016.93 du tarif douanier, à savoir les « joints en caoutchouc vulcanisé non durci (à l'exclusion des articles en caoutchouc alvéolaire) », ainsi que les produits relevant de la position 8481.20 du tarif douanier, à savoir les « valves pour transmissions oléohydrauliques ou

pneumatiques ».

15. Les 3'750 pièces de valves « [REDACTED] » au prix unitaire d'Euro 18.40 et de la position du tarif douanier 8481.2090 ainsi que les 700 pièces de joints en caoutchouc « [REDACTED] » au prix unitaire d'Euro 0.45 et de la position du tarif douanier 4016.9300 sont des biens destinés au renforcement de l'industrie visés à l'annexe 23 à l'Ordonnance.

à destination de la Fédération de Russie ou destinés à un usage dans ce pays

16. Tel qu'il ressort des documents d'exportation accompagnant les biens faisant l'objet de la présente procédure, le destinataire de ces biens est la société [REDACTED] à [REDACTED] Moscou en Fédération de Russie.

17. Les éléments constitutifs objectifs d'une violation de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance sont ainsi réalisés.

18. Dans sa prise de position du 13 juin 2023, [REDACTED] a souligné l'arrière-plan humanitaire de l'activité [REDACTED] ainsi que le fait [REDACTED] opère exclusivement dans le but de soutenir et d'améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et qu'elle collabore étroitement avec le [REDACTED] dans le domaine orthopédique. [REDACTED] fait valoir que les produits concernés sont destinés à un usage médical en tant que composants qui sont assemblés dans des prothèses de genou pneumatiques et que ces composants comprennent des valves pneumatiques et des joints en caoutchouc et en conclut [REDACTED] ne fournit pas de biens destinés au renforcement de l'industrie visés par l'interdiction de l'art. 11a de l'Ordonnance. Enfin, [REDACTED] avance que l'Administration fédérale des douanes et le SECO ont libéré les biens faisant l'objet de la présente procédure de droit pénal administratif et [REDACTED] utilise désormais la plateforme ELIC du SECO pour continuer ses activités et obtenir les permis d'exportation nécessaires.

19. Il sied de clarifier que l'annexe 23 de l'Ordonnance énumère les biens visés par l'interdiction de la vente, de la livraison et de l'exportation des biens destinés au renforcement de l'industrie, et cela indépendamment de l'utilisation qui est faite de ces biens. Une utilisation médicale ou humanitaire des biens destinés au renforcement de l'industrie inscrits à l'annexe 23 de l'Ordonnance est toutefois prise en compte à l'al. 4 de l'art. 11a de l'Ordonnance. C'est ainsi que des dérogations aux interdictions prévues aux al. 1 et 2 de l'art. 11a de l'Ordonnance peuvent être accordées, si cela est nécessaire à des fins médicales ou pharmaceutiques et pour une utilisation finale non militaire ou à des fins humanitaires ou d'évacuation (art. 11a al. 4 let. a et b de l'Ordonnance). Toutefois, afin que des biens destinés au renforcement de l'industrie inscrits à l'annexe 23 de l'Ordonnance puissent être licitement vendus, livrés et exportés en Fédération de Russie en vertu des dérogations prévues à l'al. 4, il faut que *préalablement* à une éventuelle vente, livraison et exportation, une demande de dérogation ait été soumise au SECO et que celui-ci ait accordé l'autorisation nécessaire. Il n'est pas possible de légaliser après coup la vente, la livraison ou l'exportation d'un bien énuméré à l'annexe 23 effectuée illicitement par une autorisation accordée à titre rétroactif.

20. En l'espèce, aucune demande de dérogation fondée sur l'art. 11a al. 4 let. a ou b de l'Ordonnance n'ait été soumise au SECO *préalablement* à la vente, à la livraison et à l'exportation des biens concernés.

21. Le fait que les biens en question aient été libérés début février 2023 pour une utilisation conforme au droit est sans pertinence dans la question de la licéité de la vente, de la livraison et de l'exportation des biens en décembre 2022. De même, le fait que ces mêmes biens ont ultérieurement été livrés et exportés licitement en vertu d'une dérogation fondée sur l'al. 4 de l'art. 11a ne saurait légaliser rétroactivement la vente de ces biens en décembre 2022.

22. Les éléments constitutifs objectifs d'une infraction à l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance sont ainsi réalisés.

Éléments constitutifs subjectifs d'une violation de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance

23. Sauf disposition expresse et contraire de la loi, est seul punissable l'auteur d'un crime ou d'un délit qui agit *intentionnellement* (art. 12 al. 1 CP). Les art. 9 et 10 LEmb en relation avec l'art. 32 de l'Ordonnance répriment les infractions à l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance, qu'elles soient commises intentionnellement ou par négligence.

24. Agit intentionnellement quiconque commet un crime ou un délit avec conscience et volonté. L'auteur agit déjà intentionnellement lorsqu'il tient pour possible la réalisation de l'infraction et l'accepte au cas où celle-ci se produirait (art. 12 al. 2 CP). Agit par négligence quiconque, par une imprévoyance coupable, commet un crime ou un délit sans se rendre compte des conséquences de son acte ou sans en tenir compte. L'imprévoyance est coupable quand l'auteur n'a pas usé des précautions commandées par les circonstances et par sa situation personnelle (art. 12 al. 3 CP).

25. En l'occurrence, il n'est pas reproché à [REDACTED] d'avoir intentionnellement enfreint l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance. Dans le cas d'espèce, c'est une violation par négligence de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance qui est en cause.

26. La correspondance électronique entre [REDACTED] et le SECO montre clairement la volonté de la société de se conformer aux sanctions de la Suisse en lien avec la situation en Ukraine. C'est ainsi que M. [REDACTED] s'est adressé le 1^{er} juin 2022 au SECO afin de se renseigner sur la licéité de son activité commerciale avec la société [REDACTED].

« ... Nous devons faire un envoi pour des pièces détachées de prothèses de genou à notre fabricant en Russie avec qui nous entretenons déjà une collaboration depuis 2020. Ces prothèses de genou seront assemblé[es] en Russie chez notre fournisseur et ensuite réexpédié[es] chez nous pour enfin les livrer à nos clients.

Ayant pris connaissance des sanctions à l'encontre de la Russie, nous aimerions vérifier avant notre expédition que nous sommes autorisés à continuer nos activités à caractère humanitaire avec cette société nommée [REDACTED], .. ou alors le cas échéant obtenir une dérogation si nécessaire » (courriel du 1^{er} juin 2022 de M. [REDACTED] au secteur Sanctions du SECO).

Le 2 juin 2022, le SECO a informé [REDACTED] que les biens destinés à l'époque à l'exportation vers la Fédération de Russie étaient visés par l'interdiction de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance. En même temps, [REDACTED] a été informé de la disposition transitoire figurant à l'art. 35 al. 10 de l'Ordonnance, en vertu de laquelle « l'art. 11a ne s'applique pas aux opérations régies par un contrat antérieur au 28 avril 2022 et exécutées jusqu'au 29 juillet 2022 » (courriel du 2 juin 2022 de M. [REDACTED] du SECO adressé à M. [REDACTED]). Une correspondance électronique s'est ensuite établie entre M. [REDACTED] et M. [REDACTED] afin de savoir si [REDACTED] nécessitait une autorisation pour procéder à la vente, à la livraison et à l'exportation des biens en question vers la Fédération de Russie, ce qui n'était pas le cas à l'époque (7 juin 2022), vu la disposition transitoire précitée.

27. Tel qu'il ressort de cette correspondance exposée à la note 26, [REDACTED] était informé au plus tard depuis l'été 2022 i) de l'interdiction de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance, ii) du fait que les produits fabriqués par [REDACTED] étaient – au moins en partie – couverts par cette interdiction ainsi que iii) du fait que la disposition transitoire de l'art. 35 al. 10 de l'Ordonnance était applicable jusqu'au 29 juillet 2022 au plus. En vendant, livrant et exportant sans procéder aux vérifications nécessaires des marchandises inscrites à l'annexe 23 de l'Ordonnance pour une valeur totale d'Euro 69'315 à une société sise en Fédération de Russie, [REDACTED] n'a pas fait preuve de la diligence requise par les circonstances et par sa situation personnelle. Cette imprévoyance est coupable au sens de l'art. 12 al. 3 CP, et [REDACTED] a donc réalisé les éléments constitutifs subjectifs d'une violation par négligence de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance.

V. Fixation de la peine

28. Quiconque commet une violation par négligence de l'art. 11a de l'Ordonnance est puni de l'emprisonnement pour trois mois au plus ou d'une amende de 100'000 francs au plus (art. 9 al. 3 LEmb en relation avec l'art. 32 al. 1 de l'Ordonnance). Conformément à l'art. 333 CP, ces peines-menaces seront adaptées au nouveau système de sanctions tel que prévu dans la partie générale du CP.

29. L'art. 6 DPA est applicable aux infractions commises dans les entreprises (art. 12 LEmb). Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, les dispositions pénales applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte (art. 6 al. 1 DPA). 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 à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence (art. 6 al. 2 DPA). Lorsque le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté est une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite, une entreprise individuelle ou une collectivité sans personnalité juridique, l'al. 2 s'applique aux organes et à leurs membres, aux associés gérants, dirigeants effectifs ou liquidateurs fautifs (art. 6 al. 3 DPA).

30. L'art. 7 DPA prévoit la possibilité de renoncer à poursuivre les personnes punissables selon l'art. 6 DPA et de condamner à leur place au paiement de l'amende la personne morale, lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas 5'000 francs et que l'enquête rendrait nécessaire, à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 DPA, des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue.

31. Dans le cas d'espèce, il n'est pas possible de déterminer avec certitude si la livraison des produits énumérés à la note 5 à une société sise en Fédération de Russie vient du non-respect des directives internes, d'une mise en œuvre insuffisante de ces directives dans les processus internes, de l'absence de telles directives, de structures de compliance insuffisantes et inadaptées, d'une application trop laxiste des directives internes, d'un contrôle insuffisant ou d'une combinaison de tous ces facteurs. Vu ce qui précède, il n'est pas possible pour le SECO d'identifier la ou les personnes physiques responsables de cette infraction à l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance qui est intervenue ainsi que la(es) personne(s) qui doit(vent) en assumer la responsabilité en définitive. Le SECO retient qu'une amende ne dépassant pas 5'000 francs suisses peut, en application de l'art. 7 DPA, entrer en ligne de compte, l'enquête à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 rendant nécessaire des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine à infliger. Ainsi, il se justifie de tenir [REDACTED] pour responsable de l'infraction à l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance.

32. Les amendes n'excédant pas 5'000 francs sont fixées selon la gravité de l'infraction et de la faute ; il n'est pas nécessaire de tenir compte d'autres éléments d'appréciation (art. 8 DPA).

33. Même si elle relève de la négligence, la faute commise par [REDACTED] ne saurait être qualifiée de peu d'importance. En effet, [REDACTED] a été averti en été 2022 du fait qu'après le 29 juillet 2022, la vente, la livraison et l'exportation des biens fabriqués par sa société pouvaient tomber sous le coup de l'interdiction visée à l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance et nécessiter un permis d'exportation fondé sur l'art. 11a al. 4 de l'Ordonnance. Vu les informations en sa possession, [REDACTED] aurait dû, au moment de préparer la vente, la livraison et l'exportation des biens faisant l'objet de la présente procédure, procéder aux vérifications nécessaires afin d'éviter tout comportement illégal et demander au SECO l'octroi d'un permis d'exportation fondé sur l'art. 11a al. 4 de l'Ordonnance.

VI. Frais de procédure

34. En application des art. 94 et 95 DPA, les frais de la procédure, qui comprennent les émoluments de décision et de chancellerie, sont mis à la charge de la condamnée.

35. Ces frais sont fixés, sur la base des art. 64 et 94 DPA et des art. 7, al. 2, let. a, et 12, al. 1, de l'ordonnance du 25 novembre 1974 sur les frais et indemnités en procédure pénale administrative (RS 313.32), à 1'270 francs (soit un émoluments de décision de 1'200 francs et un émoluments de chancellerie de 70 francs).

A la lumière de ces considérants

le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

prononce :

1. [REDACTED] est déclarée coupable de violation de l'art. 11a al. 1 de l'Ordonnance.
2. En vertu de l'art. 7, al. 1 DPA, [REDACTED] est condamnée à payer une amende totale de 1'000 francs.
3. En outre, les frais de la procédure, qui totalisent 1'270 francs, soit un émoluments de décision de 1'200 francs et un émoluments de chancellerie de 70 francs, sont mis à la charge de la condamnée.
4. Le présent mandat de répression est notifié, en deux exemplaires, à [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (lettre recommandée avec accusé de réception).

Indication des voies de recours

[REDACTED] peut faire opposition contre le présent mandat de répression dans les 30 jours suivant sa notification. L'opposition doit être adressée par écrit au service juridique du SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie, secteur Droit, Holzikofenweg 36, 3003 Berne). L'opposition doit énoncer des conclusions précises et les faits qui les motivent ; les moyens de preuve doivent être indiqués et, autant que possible, joints au mémoire (art. 67 et 68 DPA).

A la requête [REDACTED] le SECO peut traiter l'opposition comme demande de jugement par le tribunal compétent (art. 71 DPA).

Si aucune opposition n'est formée dans le délai légal, le mandat de répression sera assimilé à un jugement passé en force (art. 67 DPA). Dans les cinq jours suivant l'entrée en force du mandat de répression, le montant total de 2'270 francs devra être crédité sur le compte du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (IBAN CH7709000000300063895).

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Secteur Droit

[REDACTED]

Chef du secteur Droit

[REDACTED]

Chargée d'enquête