



Berne, [date]

Engagement de la Suisse concernant le blocus économique imposé à Cuba

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 20.4332 de la CPE-N du 9 novembre 2020

1. Mandat

Le postulat 20.4332 de la CPE-N charge le Conseil fédéral d'exposer « comment il entend, dans le contexte de l'élection du nouveau gouvernement des États-Unis, contribuer à libérer une des populations comptant parmi les [plus] pauvres de la planète de l'état du blocus économique qu'elle subit depuis des décennies et qui contribue à son appauvrissement.

Il devra en premier lieu éclaircir les deux points suivants :

1. Quel rôle la Suisse entend-elle jouer activement au sein des organes de l'ONU pour accentuer la pression exercée sur le nouveau gouvernement américain, en plus des diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU dénonçant l'illégalité des sanctions américaines, en vue de la levée de ces dernières ?
2. Quelles mesures envisage-t-il pour permettre à la Suisse de commercer avec Cuba et d'investir dans ce pays ? Dans le cadre de ces mesures, il pourrait examiner la possibilité d'intégrer à la fois des instruments de garantie des investissements et de garantie à l'exportation et des aides de la part d'institutions proches de la Confédération telles que PostFinance, la Banque nationale suisse ou une société intermédiaire (analogue à INSTEX) qui devra être créée. »

La CPE-N a déposé ce postulat afin de donner suite à la pétition « 19.2034 Pét. mediCuba-Suisse. Unblock Cuba. ». Le Conseil national a adopté le postulat de la CPE-N le 9 mars 2021.

Le présent rapport du Conseil fédéral répond aux questions posées par le postulat en tenant compte du contexte international.

2. Contexte

a. La politique des États-Unis vis-à-vis de Cuba

En 1960, le président américain Eisenhower a décrété l'embargo économique contre le gouvernement cubain de Fidel Castro en représailles à la confiscation et à la nationalisation de biens américains. Codifié en 1992 par la loi relative à la démocratie cubaine (*Cuban Democracy Act*), le blocus a été renforcé par la loi Helms-Burton, adoptée par le Congrès américain en 1996. Après les tentatives de rapprochement entreprises par le président Carter en 1977, le président Obama a poursuivi une politique de normalisation des relations avec Cuba, qui a conduit en juillet 2015 au rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays. Le mandat de puissance protectrice exercé par la Suisse pour représenter les intérêts des États-Unis à Cuba a pris fin par la même occasion. En parallèle, le président Obama a lancé une première série de mesures visant à assouplir l'embargo économique et retiré Cuba de la liste des États soutenant le terrorisme. Mais dès juin 2017, le président Trump a choisi de mettre un frein à la politique de normalisation en adoptant une stratégie de pression et d'isolement vis-à-vis de Cuba. Ainsi, il a été le premier président américain à décider de ne pas renouveler la dérogation au titre III¹ de la loi Helms-Burton depuis son entrée en vigueur en 1996. Appliquée depuis le 2 mai 2019, cette disposition permet à des ressortissants américains de réclamer des biens confisqués pendant la révolution cubaine. Sous la présidence Trump également, le ministère américain des affaires étrangères a décidé d'appliquer de façon plus rigoureuse le titre IV² de la loi Helms-Burton. Cette disposition restreint l'entrée sur le territoire américain des ressortissants non américains qui ont enfreint

¹ Le titre III de la loi Helms-Burton permet à des ressortissants américains (et naturalisés américains) d'intenter des actions auprès de tribunaux américains à l'encontre de sociétés étrangères qui utilisent des biens confisqués pendant la révolution cubaine.

² Le titre IV de la loi Helms-Burton habilite le Département d'État des États-Unis à interdire de séjour les ressortissants étrangers ayant procédé aux expropriations des biens américains ainsi que ceux qui exercent des activités commerciales en utilisant ces mêmes biens.

directement ou indirectement (par le biais d'une entreprise) le titre III de ladite loi. Cuba a par ailleurs été replacé sur la liste des États soutenant le terrorisme.

Il était attendu que le président Biden procède dès son entrée en fonction à des changements importants par rapport à la politique du président Trump, notamment en décidant de suspendre l'application du titre III de la loi Helms-Burton. Mais il apparaît clairement aujourd'hui que l'assouplissement des sanctions n'est pas une priorité politique de l'administration actuelle. Le Conseil fédéral n'a donc aucune raison de penser que la politique cubaine des États-Unis pourrait être assouplie à l'avenir.

b. Répercussions extraterritoriales des sanctions américaines

Bien que les sanctions étrangères, à l'instar de celles prises par les États-Unis, ne produisent pas d'effets juridiques directs en Suisse, elles ont souvent des répercussions extraterritoriales et posent régulièrement problème aux ONG et entreprises suisses. La Suisse est donc critique à l'égard des mesures ayant des répercussions extraterritoriales. Mais elle ne peut empêcher que d'autres États adoptent de telles sanctions et menacent ainsi de sanctionner les personnes et les entreprises dans les pays tiers qui agiraient en violation desdites sanctions³.

Le Conseil fédéral a connaissance du fait que certaines entreprises ayant leur siège en Suisse se conforment à diverses sanctions internationales en plus de celles que leur impose la Suisse et qui sont juridiquement contraignantes. Conformément au principe de la liberté contractuelle, fondamental dans une société libérale, ces entreprises peuvent décider librement, dans le cadre de l'ordre juridique suisse, si et avec qui elles entendent conclure une affaire. Par ailleurs, les banques suisses sont tenues, en vertu du droit de la surveillance, de déterminer, limiter et contrôler les risques juridiques et de réputation. Ces risques, de même que d'éventuelles sanctions, peuvent également découler de l'application de législations étrangères.

Les entreprises concernées évaluent toujours les risques en tenant compte de la rentabilité. Prise sur la base de cette pesée des risques, la décision de certaines banques suisses de ne pas effectuer de transactions avec des États sanctionnés par les États-Unis, par d'autres États ou par des organisations internationales, ou de ne pas entretenir de relations de compte avec des personnes physiques ou morales dans ces États est donc compatible avec le droit suisse. En aucun cas le Conseil fédéral ne peut obliger des particuliers à effectuer des livraisons ou des paiements spécifiques, même dans le domaine humanitaire. La question de savoir si la rétention, le refus ou le blocage de transferts de fonds par des particuliers dans le cadre de sanctions étrangères sont licites relève en fin de compte du droit privé. Selon la jurisprudence des tribunaux suisses, l'application volontaire des sanctions américaines par des banques et des entreprises sises en Suisse est autorisée dans des cas précis.

Il y a lieu de constater d'une manière générale que l'ordre juridique suisse offre de bonnes conditions-cadres pour le commerce avec Cuba et les investissements dans ce pays. Les restrictions à cet égard résultent entièrement des motifs exposés plus haut. La question des répercussions extraterritoriales des sanctions américaines en Suisse est régulièrement débattue au sein de la population et des milieux politiques. Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées sur ce sujet ces dernières années⁴. La motion la plus exhaustive dans ses demandes est la motion 20.4252 « Pour un bouclier légal et technique

³ Les mesures prises à l'encontre des personnes et entités dans les pays tiers pour violation des sanctions imposées au pays concerné sont appelées « sanctions secondaires ». Aux États-Unis, les sanctions secondaires signifient généralement l'interdiction pour les personnes, entreprises et institutions publiques américaines d'entretenir des relations d'affaires avec la personne ou l'entreprise sanctionnée dans le pays tiers.

⁴ Il s'agit de l'interpellation Carobbio Guscetti 14.4215, de la motion Lombardi 17.3511 et plus particulièrement de la motion Sommaruga 20.4252 « Pour un bouclier légal et technique contre les effets extraterritoriaux de sanctions unilatérales d'États tiers ».

contre les effets extraterritoriaux de sanctions unilatérales d'États tiers », déposée le 25 septembre 2020 par le conseiller aux États Carlo Sommaruga (PS/GE). Cette motion charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un projet créant un bouclier légal et technique permettant de protéger les entreprises à but lucratif, les associations d'utilité publique et les Suisses de l'étranger contre les effets extraterritoriaux des sanctions imposées par des États tiers. Dans son avis du 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Le 4 novembre 2021, la CPE-E en charge du dossier a auditionné des experts externes. De l'avis unanime des représentants des entreprises, des banques et des cabinets juridiques qui étaient auditionnés, la motion est certes bien pensée, mais inapplicable, voire même contre-productive. Après que la CPE-E s'est prononcée à l'unanimité contre la motion, celle-ci a été retirée et classée le 17 mars 2022. Entre-temps, le conseiller national Denis de la Reussille (PST/GE) a déposé le 19 mars 2021 la motion 21.3383 « Défense contre l'application extraterritoriale d'actes juridiques », laquelle n'a pas encore été traitée par le Conseil national.

Du point de vue du Conseil fédéral, les mécanismes de défense comme ceux préconisés dans les motions Sommaruga 20.4252 ou de la Reussille 21.3383 ne sont guère applicables. Si la Confédération avait l'intention de permettre aux entreprises suisses d'effectuer certaines transactions, elle devrait assumer des risques considérables en raison des mesures pénales ou des sanctions que pourraient prendre des autorités étrangères. De surcroît, une solution purement suisse n'est guère envisageable, car le trafic international des paiements en monnaies étrangères impose toujours de passer par des banques correspondantes à l'étranger, lesquelles doivent se conformer au droit local et réaliser leur propre évaluation des risques, en regard également de l'attitude adoptée vis-à-vis des sanctions américaines. Enfin, l'adoption d'un mécanisme de défense est susceptible de compromettre les relations politiques et économiques de la Suisse avec d'importants partenaires commerciaux, lesquels pourraient répliquer en prenant des contre-mesures ou des sanctions à l'encontre de notre pays ou de ses entreprises.

3. Évaluation des propositions de la CPE-N

a. ONU

Le postulat pose la question de savoir si la Suisse pourrait jouer un rôle plus actif au sein de l'ONU. Aujourd'hui déjà, la Suisse œuvre au sein d'instances internationales pour améliorer la situation de la population cubaine. Elle soutient ainsi, depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la résolution annuelle de l'Assemblée générale de l'ONU sur la « nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les États-Unis d'Amérique ». Cette résolution demande la levée de l'embargo contre Cuba.

Par ailleurs, la Suisse fournit régulièrement une contribution au rapport annuel du secrétaire général de l'ONU portant sur les conséquences de l'embargo. La position de la Suisse est ainsi précisée dans le rapport : elle estime que les mesures prises à l'encontre de Cuba ont un impact négatif sur les conditions de vie de la population cubaine et qu'elles aggravent la situation économique difficile dans laquelle se trouve le pays. C'est pourquoi elles doivent être levées.

La Suisse se mobilise depuis de nombreuses années pour renforcer l'efficacité de l'ONU. Dans cette optique, elle s'efforce d'exploiter les initiatives et processus existants de la manière la plus efficace possible et de favoriser les synergies entre les différentes organisations concernées. Il importe de ne pas dupliquer les initiatives et processus déjà établis. Du point de vue de la Suisse, toute nouvelle initiative ou instance doit apporter une valeur ajoutée spécifique par rapport aux structures déjà en place.

Le Conseil fédéral est d'avis que la Suisse fait déjà bon usage de tous les instruments dont disposent les instances onusiennes compétentes en faveur de Cuba. Aussi souhaite-t-il qu'elle continue à les utiliser à l'avenir.

b. Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) / Club de Paris

En 2015, 14 pays créanciers du Club de Paris, dont la Suisse, ont convenu avec Cuba le remboursement de tous les arriérés de paiement, représentant un montant total d'environ 2,6 milliards USD, sur une période de 18 ans. La Suisse et Cuba ont conclu sur cette base un accord bilatéral de rééchelonnement de la dette en 2016. La dette de Cuba vis-à-vis de la Suisse s'élevait à l'époque à environ 127,5 millions de francs. Selon l'accord convenu, Cuba devait rembourser à la Suisse environ 47,3 millions de francs de ce montant d'ici à 2033 et la Suisse renonçait en contrepartie aux intérêts de retard atteignant un montant de quelque 80,2 millions de francs.

Jusqu'en 2019, Cuba a honoré les échéances annuelles qui avaient été fixées. Mais, en raison de difficultés économiques, Cuba n'a plus été en mesure, dès 2019, de rembourser ses créanciers et a demandé pour 2020 un sursis de paiement à l'ensemble du groupe de créanciers. Cette proposition a été acceptée compte tenu de la solvabilité limitée du pays. En juin 2021, le groupe de créanciers et Cuba se sont mis d'accord sur des reports supplémentaires du paiement du service de la dette, en particulier pour les années 2021 et 2022. En juin 2022, la partie cubaine a toutefois indiqué qu'elle souhaitait une nouvelle adaptation des accords existants et des conditions de remboursement actuellement en vigueur.

Dans le cadre du Club de Paris, la Suisse soutient les efforts déployés par la communauté internationale pour résoudre durablement le problème de l'endettement de Cuba tout en tenant compte de ses difficultés économiques et pour préserver la solvabilité du pays.

Après la conclusion de l'accord bilatéral de rééchelonnement de la dette en 2016, la SERV a quelque peu assoupli sa pratique de couverture⁵ vis-à-vis de Cuba de manière à permettre à nouveau la réalisation d'activités d'exportation. Mais, depuis lors, de nombreux paiements n'ont pas été honorés par les banques cubaines pour financer les activités en question. Conséquence : de nouvelles dettes à court terme ont été contractées en juin 2022 pour un montant d'environ 50 millions de francs, lesquelles ne sont pas coordonnées dans le cadre du Club de Paris, mais traitées de manière bilatérale.

Lors des contacts bilatéraux consacrés à la question des dettes à court terme, la Suisse (respectivement la SERV) adopte également une position constructive tout en veillant à préserver ses intérêts et tient compte de la situation économique de Cuba dans la recherche de solutions.

c. PostFinance

Le postulat pose entre autres la question de savoir dans quelle mesure des entreprises proches de la Confédération telles que PostFinance pourraient être associées aux mesures de soutien en faveur de Cuba. Il convient tout d'abord de préciser que La Poste Suisse est tenue d'assurer dans tout le pays un service universel en matière de services de paiement. Or ce service universel s'applique uniquement aux services fournis en Suisse, en francs suisses (art. 43, al. 1^{bis}, de l'ordonnance sur la Poste, RS 783.01). Les services de paiement à l'étranger ne font pas partie du mandat de service universel de PostFinance.

⁵ La SERV propose des assurances et des garanties pour les exportations des entreprises suisses à destination de Cuba. Dans son classement, l'OCDE a placé Cuba dans la catégorie de risque pays la plus élevée (état : juin 2022). Cette évaluation, que l'OCDE effectue chaque année, est contraignante pour la SERV.

Concernant le trafic des paiements transfrontalier, PostFinance peut décider librement, dans le cadre de l'ordre juridique suisse, dans quels pays et dans quelle mesure elle entend proposer ses services à ses clients, conformément au principe de la liberté contractuelle. La société PostFinance est soumise à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et doit respecter les dispositions réglementaires en vigueur. En principe, les sanctions étrangères ne produisent pas d'effet juridique applicable en Suisse. Toutefois, comme toute autre banque suisse, PostFinance est tenue, en vertu de la réglementation bancaire (en particulier l'art. 12 de l'ordonnance sur les banques, RS 952.02), de recenser, limiter et contrôler de manière appropriée les risques juridiques et de réputation liés au trafic de paiements transfrontalier. La gestion des risques face aux sanctions étrangères s'inscrit également dans ce cadre.

Un soutien de PostFinance au traitement du trafic des paiements, tel que demandé dans le postulat, n'est guère applicable. PostFinance peut décider librement, après évaluation des risques, de réaliser des transactions avec Cuba ou d'y renoncer pour des raisons de politique commerciale. En aucun cas le Conseil fédéral ne peut obliger PostFinance ou toute autre banque à effectuer des opérations de paiement ou à maintenir des relations commerciales avec certains clients. Si une réglementation la contraignait à courir des risques plus élevés que ceux qu'elle choisit elle-même de courir, Postfinance subirait une atteinte massive à sa liberté économique, qui serait problématique à maints égards et injustifiée (voir aussi la motion de la CPE-N 17.3626, rejetée par le Conseil des États le 13 juin 2018). Du point de vue de l'équité concurrentielle, il ne serait pas justifié d'imposer une telle obligation uniquement à PostFinance (voir aussi la réponse à l'interpellation Lombardi 19.4181 « Interruption des paiements de Postfinance vers Cuba », du 25 septembre 2019).

d. Banque nationale suisse (BNS)

En tant qu'institution indépendante, la BNS ne peut agir que dans le cadre de son mandat légal, conformément aux articles 5 et 6 de la LBN (RS 951.11). Le financement de projets, d'activités de développement et d'investissements ne fait pas partie de son mandat et n'entre ni dans le cadre de la gestion de ses réserves monétaires, ni dans le cadre de la coopération monétaire. Dans le cadre de la coopération monétaire internationale, la BNS, en collaboration avec la Confédération, met certes des fonds à la disposition du FMI, comme le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC). Mais n'étant pas membre du FMI, Cuba n'a accès, pour l'heure, ni à ses crédits, ni à ses programmes.

e. Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX)

Gérée par des pays européens, INSTEX est une société *ad hoc* destinée à soutenir le commerce avec l'Iran. Faisant office d'interface entre entreprises européennes et iraniennes, cette société repose sur un système de compensation entre importateurs et exportateurs. Elle vise à faciliter les transactions commerciales avec l'Iran en contournant les canaux financiers internationaux. De son côté, la Suisse a décidé de mettre en place son propre mécanisme de paiement pour la livraison de biens humanitaires en Iran (*Swiss Humanitarian Trade Arrangement*⁶, SHTA). Fidèle à sa tradition humanitaire, la Suisse a créé le SHTA afin de contribuer à l'approvisionnement de la population iranienne et d'offrir aux exportateurs et aux entreprises commerciales sises en Suisse un circuit de paiement sûr pour leurs exportations vers l'Iran. Le mécanisme a été mis sur pied par la Suisse, en étroite collaboration avec les autorités américaines et iraniennes compétentes ainsi qu'avec certaines banques et entreprises suisses. Malheureusement, les attentes très élevées qu'il a créées n'ont, pour l'heure, pas été satisfaites. Les expériences faites avec le SHTA montrent que la création de

⁶ Le SHTA est opérationnel depuis le 27 février 2020. Le SHTA a été mis sur pied par la Suisse, en étroite collaboration avec les autorités américaines et iraniennes compétentes ainsi qu'une sélection de banques et entreprises suisses.

tels instruments soulève d'énormes défis sur les plans juridique et politique. En outre, la création et le fonctionnement de ces instruments exigent des ressources notables. En fin de compte, toute livraison de biens de première nécessité à la population civile requiert également l'intervention d'acteurs privés disposés à s'en occuper. Le Conseil fédéral constate que les acteurs privés hésitent souvent à effectuer des livraisons ou des transactions dans des États sous sanctions américaines en raison des risques que cela implique (sanctions secondaires de la part des États-Unis notamment). Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral est d'avis que la création d'un instrument spécifique visant à favoriser le commerce avec Cuba ne serait, pour l'heure, pas opportune.

4. Conclusions

La Suisse fait bon usage des instruments existants dans le cadre des instances multilatérales et discute régulièrement de la question des répercussions extraterritoriales des sanctions étrangères avec les États-Unis et avec des partenaires partageant les mêmes vues, comme l'UE. Le Conseil fédéral est en outre convaincu qu'une amélioration de la situation à Cuba et des conditions-cadres pour les entreprises et les organisations suisses actives sur place ne peut être obtenue que par le dialogue avec les États-Unis et non par l'adoption de mécanismes de défense unilatéraux ou par l'exposition d'entreprises et d'organisations proches de la Confédération.