

5697

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif aux accords
conclus entre la Confédération suisse et la République de Pologne
au sujet de l'échange des marchandises, du règlement des paiements,
ainsi que de l'indemnisation des intérêts suisses en Pologne**

(Du 7 octobre 1949)

Monsieur le Président et Messieurs,

Un accord entre la Confédération suisse et la République de Pologne concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements et un accord entre la Confédération suisse et la République de Pologne concernant l'indemnisation des intérêts suisses en Pologne ont été signés le 25 juin 1949 sous réserve de ratification. Nous avons l'honneur de les soumettre à votre approbation avec les explications que voici :

Les négociations qui ont abouti à la conclusion de ces accords avaient pour but de régler tous les problèmes économiques et financiers en suspens entre la Suisse et la Pologne, mais avant tout la question de l'indemnité à verser pour les intérêts suisses atteints par les mesures polonaises de nationalisation. La solution intervenue pouvant être mieux appréciée si on l'examine à la lumière du développement des relations économiques entre les deux pays, nous vous donnons à ce sujet un aperçu circonstancié.

I. LA PÉRIODE D'AVANT-GUERRE

Les relations économiques entre la Suisse et la Pologne offraient avant la guerre une image semblable à celle de nos rapports avec d'autres pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est. Le trafic des marchandises fut repris sans délai après la première guerre mondiale avec la Pologne ressuscitée. Il se développa rapidement; la statistique commerciale en témoigne. Au cours de l'année 1920 déjà, l'exportation s'éleva à 24,3 millions de francs. Elle monta en 1924 à 30,5 millions de francs pour atteindre ensuite 33,3 en 1927, 48,8 en 1928 et 43,3 millions de francs en 1929. Ces chiffres, compte



tenu des prix des marchandises à cette époque, représentent des valeurs considérables. En 1928, l'exportation en Pologne correspondait à 2,3 pour cent du total des exportations suisses. L'intérêt des deux Etats à un échange de marchandises intensif a trouvé son expression dans la conclusion de différents arrangements. Une convention de commerce fut signée le 26 juin 1922; les premiers accords avec droits consolidés suivirent, le 3 février 1934.

Les années 1930 et suivantes marquèrent un tournant. La Pologne introduisit, en relation avec la crise économique mondiale, la réglementation en matière de devises; cela contraignit la Suisse à prendre certaines mesures et rendit nécessaire la conclusion de divers accords concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements. Le trafic des marchandises baissa fortement. L'exportation tomba, en 1932, à 12,5 millions de francs pour ne remonter que plus tard, en 1937, à 15,6 et, en 1938, à 22,5 millions. Toutefois, même pendant ces années de crise, la Pologne participa dans une proportion relativement importante à l'ensemble de l'exportation suisse; cette participation fut en moyenne de 1,5 pour cent.

Mais les chiffres de la statistique commerciale, à eux seuls, ne sauraient mettre en évidence toute l'importance des relations économiques entre la Suisse et la Pologne, car ils ne peuvent exprimer les contributions financières considérables qui ont été accordées du côté suisse pour le développement de l'économie polonaise. Des créanciers privés ont souscrit de très gros montants à des emprunts publics; diverses entreprises suisses fondèrent en Pologne leurs propres maisons ou contribuèrent à l'érection de maisons par de grosses participations financières. C'est dans l'industrie des machines, des produits alimentaires, de la chimie, des textiles et de leurs branches annexes, comme en grande partie dans l'industrie de l'électricité, que le capital suisse était surtout engagé. Dans de nombreux cas, il s'agissait de l'extension d'« investissements » qui avaient déjà été effectués avant la première guerre mondiale, notamment dans les régions qui appartenaient alors à la Russie.

Au moment où, en automne 1939, la guerre éclata, les relations économiques avec la Pologne furent complètement interrompues. Ce n'est qu'au début de l'année 1946 qu'elles purent être renouées. Du point de vue juridique, ce ne fut qu'une reprise d'un trafic momentanément interrompu, car il n'y eut, en fait, jamais de rupture dans les relations politiques entre la Suisse et la Pologne, les arrangements conclus avant la guerre, en particulier la convention de commerce du 26 juin 1922, étant demeurés en vigueur. Mais, en pratique, les relations renouées l'ont été avec un Etat différant fort, sur le plan économique avant tout, de la Pologne d'avant-guerre. Le territoire polonais s'est déplacé de l'Est vers l'Ouest, et ce changement de frontières amena un accroissement des possibilités économiques de la Pologne, les régions occidentales nouvellement incorporées étant fort développées du point de vue industriel. De vastes régions

de la Pologne d'aujourd'hui ont toutefois énormément souffert de la guerre; le nombre des habitants est tombé de 35 à 24 millions. Ce ne sont cependant pas seulement les profondes modifications territoriales et les destructions importantes dues à la guerre qui ont modifié la structure économique de la Pologne; c'est aussi la transformation de son économie en une stricte économie planifiée dans laquelle l'influence étatique est prépondérante.

La richesse de la Pologne réside avant tout dans ses vastes gisements de charbon; ce sont eux qui lui ont permis de devenir le principal exportateur de charbon de l'Europe. En outre, l'industrie lourde et l'industrie des textiles ont leur importance, et l'on ne saurait oublier l'agriculture, qui, de tout temps florissante, constitue une branche importante de l'exportation polonaise.

II. LES RELATIONS COMMERCIALES AU COURS DE CES DERNIÈRES ANNÉES

C'est au début de l'année 1946 qu'ont commencé les premières négociations d'après-guerre. La Pologne en attendait une aide financière importante pour sa reconstruction. Elle était en mesure d'offrir en contre-partie du charbon, pour lequel elle cherchait précisément des débouchés sûrs. Or, à cette époque, des livraisons de charbon étaient encore essentielles pour la Suisse.

L'accord conclu le 4 mars 1946 donnait à la Pologne la possibilité, au cours des cinq années suivantes, de livrer du charbon jusqu'à concurrence du quart des besoins suisses. Un contrat d'achat fut immédiatement conclu pour un million de tonnes, cependant que la Pologne avait la possibilité de placer sans délai des commandes en Suisse pour une valeur de 40 millions de francs en chiffres ronds, représentant la contre-valeur de ce charbon. Les exportateurs suisses devaient compter avec des délais d'attente considérables pour le paiement des échéances de leurs livraisons; mais ils étaient prêts à les accepter étant donné qu'on leur accordait la garantie des risques à l'exportation. La Suisse entendait par ce système d'avances aller au-devant des besoins polonais sans qu'il en résultât une charge financière directe pour la Confédération. Pour faciliter le reste du trafic, la Suisse octroya une avance de clearing de 5 millions de francs; en outre, une certaine quote-part fut ménagée en devises libres.

Les premières difficultés surmontées, le trafic prit un cours satisfaisant. Le charbon, il est vrai, par manque de wagons, ne pouvait pas être entièrement livré dans les délais. Mais la Pologne n'en arriva pas moins à occuper rapidement la deuxième place parmi les fournisseurs de charbon de la Suisse; la situation tout à fait spéciale qui régnait momentanément sur le marché du charbon ne fut pas étrangère à cet état de choses. Le reste du trafic des marchandises se développait lentement. En revanche, le système des avances adopté ne put déployer tous ses effets, car la Pologne différait

trop longtemps le placement des commandes prévues dans le cadre de ces 40 millions de francs et les concentrait sur des marchandises nécessitant des délais de livraison particulièrement longs. Les ressources à disposition du clearing suffisaient dès lors à faire face immédiatement à tous les paiements, si bien qu'il n'y eut pas ces délais d'attente escomptés et qui avaient été envisagés par la Suisse comme une concession. Il y avait même au clearing des disponibilités qui ne pouvaient pas être utilisées immédiatement.

Au cours des négociations de mai-juin 1947, une nouvelle tranche, limitée à 60 millions de francs, fut octroyée à la Pologne pour des commandes de biens dits d'investissement; en outre, on prévint dans une certaine mesure le paiement de marchandises étrangères par la voie du clearing. On tendait ainsi à éviter le blocage de moyens de paiement. De plus, la Suisse se déclara prête à faire virer tous les 6 mois les sommes du compte B qui dépasseraient le montant d'un million de francs — compte qui fut créé pour les transferts financiers — sur le compte du trafic des paiements des marchandises, ceci à titre provisoire et en tant que les moyens en question ne pouvaient pas être utilisés pour les paiements prévus.

Si le placement de commandes en Suisse n'avait pas continué à souffrir de retards du côté polonais, ces allègements auraient dû permettre un fonctionnement satisfaisant de l'accord. Malgré ces facilités, les autorités polonaises voulurent, peu de temps après, changer à nouveau le système adopté. Elles demandèrent l'ouverture de nouvelles négociations. Au mois de novembre de la même année, à leur requête, le système particulier des avances fut abandonné. La Pologne exprima le désir de pouvoir disposer plus librement des ressources du clearing. Cette proposition fut écartée, car la Pologne n'avait pas rempli ses obligations à l'égard des transferts financiers et de l'indemnisation pour les mesures de nationalisation. Elle mit alors comme condition à ses nouvelles livraisons de charbon, encore nécessaires à la Suisse à cette époque, l'octroi d'une marge de devises beaucoup plus grande. La Suisse, dans les circonstances données, fut contrainte d'accepter.

Conclus en décembre 1947, ces arrangements, bien qu'ils représentaient pour la Pologne une solution avantageuse, ne produisirent pas non plus les effets escomptés, car, au printemps 1948, plus tôt qu'on ne l'avait prévu, la situation sur le marché du charbon en Suisse évolua d'une manière décisive. Les charbons polonais ne furent plus acceptés aux conditions offertes, car les consommateurs recevaient à nouveau des charbons d'autres provenances dans les qualités désirées et à des prix plus avantageux. L'importation des charbons polonais diminua fortement, de sorte que la Pologne ne put guère faire usage du droit qui lui avait été largement concédé de disposer de devises libres. Les ressources du clearing, à peu de choses près, durent être utilisées entièrement pour remplir les obli-

gations polonaises envers les fournisseurs suisses. La banque nationale polonaise fut même parfois contrainte, pour faire face à ces obligations, d'alimenter le clearing au moyen de devises libres.

Le trafic avec la Pologne, comme ces explications l'ont montré, était caractérisé par l'apparition continuelle de nouvelles difficultés. Néanmoins, le résultat acquis jusqu'à ce jour peut être considéré comme satisfaisant si l'on s'en tient exclusivement au trafic des marchandises. La Suisse obtint, à l'époque la plus difficile, des livraisons de charbon considérables qui contribuèrent d'une manière décisive à l'amélioration de son approvisionnement. La Pologne, au cours de ces dernières années, a effectué des achats et placé des commandes en Suisse pour près de 200 millions de francs en remplissant les obligations financières qui en découlaient.

Au début des négociations qui ont abouti à la conclusion des arrangements soumis aujourd'hui à votre approbation, les deux pays avaient effectivement atteint, dans le domaine du trafic des marchandises, la situation à laquelle ils avaient tendu au cours des négociations de ces dernières années. Les disponibilités du clearing ne restaient pas inactives, et la Pologne, en raison même de sa capacité de livraison, put placer en Suisse un maximum de commandes. La majeure partie de celles-ci, toutefois, ne portaient que sur des marchandises indispensables au relèvement économique du pays; cette situation, compréhensible vu les ravages causés par la guerre, fut admise par la Suisse à titre de contribution à la reconstruction de la Pologne. Dans ces conditions, les négociateurs suisses devaient surtout chercher à obtenir une meilleure répartition des commandes polonaises entre les diverses catégories de marchandises entrant en ligne de compte.

La question du placement des charbons polonais en Suisse requiert actuellement une attention spéciale. Les livraisons de charbon qui, au cours des années écoulées, représentaient en valeur plus des $\frac{2}{3}$ de l'exportation polonaise à destination de la Suisse, forment la base des échanges des marchandises entre les deux pays. Le fléchissement constaté ces derniers temps a dès lors une importance lourde de conséquences pour l'avenir du trafic des marchandises.

III. LES POURPARLERS ANTÉRIEURS SUR LE PROBLÈME DES NATIONALISATIONS ET LES AUTRES QUESTIONS DU PASSÉ

Dans toutes les négociations engagées ces dernières années, l'attention des délégations polonaises a été constamment attirée sur l'importance des autres problèmes, c'est-à-dire sur la question de l'indemnisation pour les mesures polonaises de nationalisation, pour l'expropriation des biens-fonds à Varsovie et pour la réforme agraire, sur le problème des biens

délaissés par les rapatriés, comme aussi sur celui de la reprise du service des intérêts des dettes d'Etat polonaises et du règlement des obligations réciproques, résultant du trafic des marchandises et des paiements de la période d'avant-guerre. Quelques assurances purent être obtenues. Mais une réglementation définitive ne fut pas possible, notamment parce que les mesures prises en Pologne s'aggravèrent encore avec le temps et que la situation ne s'est guère clarifiée que récemment.

Au cours des premières négociations déjà, au printemps 1946, furent discutés les effets exercés sur les entreprises suisses par la loi polonaise du 30 janvier 1946 sur les nationalisations. Le gouvernement polonais accorda la clause de la nation la plus favorisée et les intéressés suisses reçurent le droit de visiter leurs entreprises en Pologne, de demander tous les renseignements nécessaires et de remettre aux offices polonais compétents des propositions et des requêtes. Ces assurances furent confirmées en particulier au cours des négociations de l'automne 1946, consacrées exclusivement au problème des nationalisations, qui aboutirent, le 18 octobre 1946, à la signature d'un premier protocole; les intéressés suisses eurent la possibilité de traiter directement avec les autorités polonaises en vue d'obtenir, dans les cas particuliers, des solutions satisfaisantes. Mais il se révéla bientôt que ces pourparlers entre les intéressés suisses isolés et les autorités polonaises se heurtaient à des difficultés insurmontables. On réexamina cette question au cours des négociations de mai-juin 1947. Des dispositions appropriées furent consignées dans un deuxième protocole, le 10 juin 1947. La suite a toutefois prouvé que des arrangements destinés à assurer aux intéressés suisses le maintien de leur activité économique en Pologne n'étaient pas possibles et que des pourparlers directs entre eux et les autorités polonaises au sujet de l'indemnité à leur verser ne pouvaient aboutir à un résultat.

La Pologne proposa alors une réglementation prévoyant une indemnité globale. Après d'inutiles efforts en vue de conclure des arrangements individuels, les intéressés suisses acquirent la certitude que seule cette voie pouvait effectivement conduire dans un avenir rapproché à une solution du problème et à un résultat en quelque sorte acceptable. Le point de départ pour de telles négociations était toutefois défavorable, la Pologne pouvant se référer aux accords très avantageux qu'elle avait conclus avec d'autres Etats. Ces accords prévoyaient des crédits en contre-partie de l'indemnité garantie et donnaient à la Pologne la possibilité de remplir ses obligations sous forme de livraisons supplémentaires de charbon qui ne devaient commencer qu'en 1951. Les autorités polonaises portaient en conséquence de l'idée qu'un accord de même nature devait être conclu avec la Suisse. Abstraction faite du droit des intéressés suisses à une indemnité appropriée, la Suisse ne pouvait, dans les négociations, que tabler sur l'intérêt évident de la Pologne à maintenir avec la Suisse un trafic des marchandises avantageux. Dans ces circonstances, il se révéla néces-

saire de traiter ensemble ces deux problèmes: celui de l'indemnité de nationalisation et celui de la réglementation du trafic futur des marchandises. La délégation suisse, au début déjà des négociations du mois de décembre de l'année écoulée, avait laissé entendre que des arrangements sur le futur trafic des marchandises ne seraient possibles que si le problème des nationalisations et les autres questions du passé pouvaient être réglés en même temps.

IV. CONTENU DES NOUVEAUX ARRANGEMENTS

Les négociations, qui, non sans d'assez longues interruptions, durèrent plus d'une demi-année, aboutirent finalement au résultat suivant:

Le gouvernement polonais s'engage à verser une indemnité globale de 53,5 millions de francs, qui doit être payée jusqu'à la fin de l'année 1963. Ce montant global est partagé dans l'accord en deux sommes: 1 million de francs pour l'indemnité à payer pour les biens dits « délaissés », le solde, soit 52,5 millions, pour une répartition entre tous les autres intéressés suisses.

Seuls seront indemnisés par le montant d'un million prévu pour les biens délaissés les intéressés suisses qui ne peuvent effectivement plus faire valoir leurs droits de propriété. En revanche, la situation des propriétaires suisses qui n'auront pas perdu la possession directe ou indirecte de leurs biens ne sera pas modifiée. Il s'agit avant tout, sauf en ce qui concerne Varsovie, de maisons d'habitation et de terrains à bâtir. Pour ce qui concerne les autres cas rentrant dans cette catégorie spéciale des biens délaissés, on a précisé dans une liste récapitulative les laiteries, fromageries, exploitations de caractère artisanal, industriel ou agricole dont les propriétaires sont encore en possession directe ou indirecte. Le gouvernement polonais a donné l'assurance que les intéressés suisses se trouvant dans ces cas auront la possibilité de faire valoir leurs droits et d'obtenir le transfert des loyers et des fermages échus. Il leur est loisible de confier la gestion de leurs biens à un mandataire, qui peut être une autorité consulaire suisse. S'ils peuvent réaliser leurs propriétés, ils ont le droit de transférer le produit de la vente. Les autorités polonaises compétentes examineront avec bienveillance les demandes de visas d'entrée des intéressés qui désirent se rendre en Pologne pour y liquider leurs biens.

Le paiement de l'indemnité globale de 53,5 millions de francs sera effectué par le prélèvement d'une quote-part sur les paiements effectués auprès de la banque nationale pour toutes les livraisons en Suisse de marchandises polonaises et pour toutes les autres prestations polonaises, à ceci près que la quote-part sur les paiements d'importation de charbon augmentera progressivement en fonction des quantités livrées. Si, au cours d'une année contractuelle, les paiements atteignent 62,5 millions de

francs et les livraisons de charbon 325 000 tonnes, cette quote-part sera d'environ 4 millions de francs.

La répartition de l'indemnité est l'affaire du gouvernement suisse. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les intéressés ne pourront plus faire valoir leurs prétentions; leurs droits seront éteints après le paiement intégral de l'indemnité globale contractuelle. C'est là un corollaire du système de l'indemnité globale.

Seules les concessions suisses suivantes ont permis d'arriver à cette réglementation: l'avance de clearing de 5 millions de francs octroyée à la Pologne dans le premier accord sur les marchandises, en 1946 déjà, a été augmentée à 7,5 millions de francs; elle sera mise à contribution s'il n'y a pas assez de disponibilités au clearing pour remplir toutes les obligations polonaises. Des intérêts sont dus sur cette avance, qui doit être remboursée dans le délai d'une année après l'expiration de l'accord concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements. L'ampleur de cette marge de clearing correspond au volume de l'importation suisse de provenance polonaise qui varia au cours de ces dernières années entre 60 et 80 millions de francs.

En outre, un crédit de 12,5 millions de francs a été accordé pour faciliter le placement de nouvelles commandes intéressantes pour des marchandises livrables à long terme, dans une proportion estimée provisoirement à 50 millions de francs. Des intérêts sont également dus sur ce crédit, dont la moitié doit être remboursée à la fin de la quatrième année et le solde à la fin de la cinquième année contractuelle. Le placement de ces nouvelles commandes dites d'investissement n'aura pas d'incidence l'année prochaine sur le trafic courant des marchandises, puisque les acomptes pour des affaires à long terme pourront être effectués au moyen de ce crédit.

Le gouvernement polonais s'est porté garant de toutes les obligations de la banque nationale polonaise résultant de l'usage de ces facilités d'ordre financier; il se porte garant, en outre, du paiement de ces commandes dites d'investissement jusqu'à concurrence de 50 millions de francs.

Pour le surplus, le nouvel accord concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements n'apporte rien de nouveau. Le trafic des paiements est en principe maintenu sur les mêmes bases. L'accord a été conclu pour une durée de 5 ans. Ensuite il peut être dénoncé par avis donné 6 mois d'avance. On avait attaché, du côté polonais, beaucoup de prix à la conclusion d'un accord à long terme. Il fut possible d'accéder à ce désir puisque les obligations découlant pour la Pologne de l'accord sur les nationalisations appelaient un règlement de longue durée du trafic des marchandises et des paiements. Il ne semble guère que cette longue durée de validité doive susciter des difficultés puisque les listes de marchandises seront renouvelées d'année en année. Les premières listes sont valables jusqu'au 30 juin 1950. La liste des importations polonaises envisagées ne contient pas de contin-

gents qui pourraient avoir des répercussions fâcheuses pour l'économie suisse. La liste de l'exportation suisse tient encore mieux compte de toutes les branches d'exportation entrant en considération. On n'a toutefois pas encore atteint la répartition que la Suisse eût désirée. Des efforts devront être continués dans ce sens au cours des prochaines années.

Les accords conclus ne pourront fonctionner d'une manière satisfaisante que s'il est possible d'importer en Suisse une moyenne annuelle légèrement supérieure à 300 000 tonnes de charbon polonais. La livraison de ces 300 000 tonnes n'est pas un problème de quantité pour la Pologne. La seule question qui se pose est de savoir si les charbons polonais pourront affronter, quant aux prix et à la qualité, la très forte concurrence d'autres pays. Comme les livraisons de charbon ont, pour la Pologne plus que pour tout autre pays, une importance capitale, l'assurance déjà donnée dans l'accord du 4 mars 1946 à l'égard des permis d'importation a été reprise sous une forme quelque peu modifiée. La Suisse s'est engagée à délivrer des licences d'importation pour les charbons polonais jusqu'à concurrence du quart de l'importation suisse dans les qualités que l'industrie polonaise est à même d'exporter. Le contingent de 325 000 tonnes prévu dans la première liste d'importation correspond à la quantité qui est à la base du calcul relatif au paiement de l'indemnité de nationalisation, échelonné sur une période de 13 ans. Comme 566 000 tonnes ont été importées de Pologne dans l'année 1947 et 377 000 tonnes dans l'année 1948, il semble que l'on pourra atteindre, au cours de ces prochaines années, une importation annuelle de 325 000 tonnes. Toutefois, les circonstances se sont modifiées. Les besoins en charbon ont marqué un fléchissement très général ces derniers temps, et la concurrence d'autres pays, qui ne se faisait pas encore sentir en 1947, est intervenue fortement. La Pologne devra dès lors veiller à ce que ses charbons puissent soutenir la concurrence sur le marché suisse. Ce n'est pas seulement pour être à même de remplir les obligations que lui impose l'accord sur les nationalisations que la Pologne a tout intérêt à trouver en Suisse, pour ses charbons, des débouchés aussi étendus que possible. C'est aussi et avant tout parce que seule une alimentation suffisante du clearing lui permettra de se procurer les moyens nécessaires au paiement de ses importantes commandes dites d'investissement, essentielles à sa reconstruction.

Les accords, dont, conformément à l'usage, seuls les arrangements principaux ont été publiés, règlent encore une série d'autres problèmes d'importance restreinte. Rappelons-en brièvement les principaux.

Les arrangements d'avant-guerre relatifs au règlement des paiements commerciaux et financiers ont été abrogés dans un protocole de liquidation. En même temps ont été créées les conditions techniques nécessaires à la liquidation des créances arriérées. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de grosses sommes.

Les dispositions relatives au transfert des avoirs de rapatriés sont restées dans leurs grandes lignes inchangées par rapport à l'ancien accord. Le gouvernement polonais a garanti aux citoyens suisses la clause de la nation la plus favorisée dans la question des dommages de guerre.

Les accords que nous soumettons à votre approbation doivent entrer définitivement en vigueur 15 jours après l'échange des instruments de ratification; il était indispensable de les mettre en vigueur à titre provisoire avec effet au 1^{er} juillet 1949, sinon le trafic des marchandises, qui avait déjà souffert de la longue durée des négociations et de l'incertitude qui planait sur leur issue, eût marqué encore une nouvelle réduction. On a pris soin toutefois, par certaines dispositions transitoires, de ne pas créer, avant la ratification, des situations lourdes de conséquences et irrémédiables. L'utilisation du crédit de 12,5 millions de francs est limitée, jusqu'à l'entrée en vigueur définitive, à 7,5 millions de francs; le nouveau programme de commandes de 50 millions de francs ne doit être exécuté, jusqu'au 1^{er} décembre 1949, que jusqu'à concurrence de 30 millions de francs.

V. APPRÉCIATION DES RÉSULTATS ACQUIS

Les arrangements conclus représentent un compromis. Dès le début, la Pologne a reconnu son obligation de verser une indemnité pour les intérêts suisses touchés par des mesures de nationalisation ou d'autres mesures analogues. Ces obligations furent toutefois liées, au commencement des négociations, à diverses conditions restrictives. Seules devaient donner lieu à une indemnité les immobilisations qui, d'après la conception des autorités polonaises d'aujourd'hui, étaient effectivement utiles à l'économie polonaise. En outre, la délégation polonaise demandait qu'on réduisît de 40 pour cent la valeur d'estimation de la propriété suisse lésée, conformément à la diminution, due à la guerre, de la fortune nationale polonaise. Le paiement ne devait avoir lieu qu'à partir du 1^{er} janvier 1951, étant donné que la Pologne n'était pas en mesure de l'effectuer plus tôt. Elle offrit une certaine quantité de charbon en guise de paiement, arguant que c'était pour elle la seule possibilité de faire face à de telles obligations. Là-dessus se greffa la condition que ces livraisons devaient être supplémentaires, c'est-à-dire qu'elles devaient s'ajouter aux livraisons normales de charbon qui servent à alimenter le trafic courant des marchandises. En outre, des crédits furent demandés jusqu'à concurrence de l'indemnité de nationalisation, sous prétexte qu'il était naturel qu'un débiteur en difficulté sans sa faute fût aidé par ses créanciers, afin d'être à même, plus tard, de remplir ses obligations.

De telles conditions étaient inacceptables pour la Suisse. Sur la base des principes reconnus du droit des gens, une indemnité intégrale fut

demandée pour les intérêts suisses lésés. Elle devait être versée, d'après le point de vue suisse, dès qu'auraient été prises les mesures appropriées et par paiements en francs suisses en Suisse. Puisqu'on devait d'avance considérer comme impossible un paiement en devises convertibles, on fut prêt, du côté suisse, et dès le début, à accepter l'indemnité sous forme d'une quote-part des paiements effectués au clearing. D'après le point de vue suisse, cette quote-part aurait dû être calculée de telle manière que le versement de l'indemnité contractuelle pût être opéré en l'espace de 10 ans au plus.

Ainsi, au début des négociations, les points de vues étaient fort différents. Mais ce n'est pas seulement le rapprochement de ces opinions opposées qui demanda de longues conversations. On vit, au cours des négociations, que le plus gros obstacle était l'estimation de la propriété suisse atteinte par les mesures polonaises. La Pologne avait intérêt à fixer cette estimation aussi bas que possible. Mais ce n'était pas la seule cause de ces difficultés. Il était en effet extraordinairement compliqué de trouver des critères qui permettent une estimation objective des intérêts en jeu, car le passage à l'Etat polonais des biens expropriés ne s'est pas fait dans une période économique tranquille qui eût rendu plus aisée une telle estimation. Par suite des modifications territoriales et de la transformation intégrale de l'économie polonaise, la valeur de tous les biens a été considérablement modifiée, et d'une manière fort différente suivant le cas. Il n'était pas possible de se fonder purement et simplement sur la valeur d'avant-guerre, et l'appréciation de la valeur que ces objets ont pour l'Etat polonais dans les circonstances actuelles était extrêmement difficile. Dans un pays où les frais d'une entreprise sont déterminés dans une large mesure par l'Etat qui fixe les salaires et les prix des matières premières, où l'activité économique est influencée d'une manière décisive par des prescriptions étatiques et où le bénéfice en affaires est limité au niveau voulu par l'Etat grâce à la fixation des prix de vente et par d'autres mesures encore plus énergiques, les règles valables en Suisse pour l'estimation de la valeur d'une entreprise ne sont applicables que d'une manière restreinte. Le rapprochement des différences d'estimation ne fut à la fin possible que par des concessions mutuelles au sujet du montant contesté.

L'indemnité globale finalement fixée ne correspond pas à la valeur totale des intérêts suisses lésés. Il est difficile d'estimer l'étendue des préjudices, d'autant plus que la somme des prétentions que les intéressés suisses ont fait valoir au début était beaucoup trop élevée; ils ne connaissaient pas exactement l'ampleur des dommages de guerre, et d'autres éléments qui avaient une incidence sur la valeur des entreprises ne pouvaient pas être appréciés d'emblée. La délégation suisse est restée en étroit contact, au cours des négociations, avec les principaux intéressés suisses; ceux-ci acquirent la conviction qu'ils n'auraient pas été à même, eu égard aux circonstances, d'obtenir le résultat actuel par des pourparlers indivi-

duels; c'est pourquoi la délégation suisse a accepté le montant de l'indemnité globale finalement décidé. Les pertes subies sont grandes. Mais il faut tenir compte du fait qu'elles sont néanmoins, directement ou indirectement, une conséquence de la guerre dont la Pologne a souffert peut-être plus que tout autre pays. Les intéressés suisses lésés n'ignorent pas que seules les concessions importantes que la Suisse a faites à d'autres égards, notamment en octroyant les crédits mentionnés, ont permis la conclusion de ces arrangements. L'avantage des négociations réside dans le fait qu'il a été possible ainsi de trouver une voie permettant de régler tous les problèmes économiques encore en suspens entre la Suisse et la Pologne. Les nouveaux arrangements constituent le point de départ d'un heureux développement — possible malgré la structure économique différente des deux États — des relations économiques entre la Suisse et la Pologne.

VI. COMMENTAIRES RELATIFS AUX DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DES ACCORDS

1. Accord concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements

Les *trois premiers articles* règlent comme de coutume la procédure relative à l'échange des marchandises. Les listes de marchandises doivent être établies chaque fois pour la durée d'une année. Les dispositions relatives à l'octroi des licences d'importation et d'exportation correspondent à la réglementation usuelle.

L'*article 4* contient le catalogue des paiements qui peuvent être effectués par le clearing. Il s'inspire de la nomenclature valable dans les relations avec d'autres États.

Il ressort des *articles 5 et 6* que les comptes de clearing sont tenus, comme jusqu'à ce jour, en francs suisses seulement.

Dans le cadre du compte A, mentionné à l'*article 7*, un sous-compte P est créé pour le règlement des nouvelles commandes dites d'investissement d'un volume de 50 millions de francs, compte sur lequel le crédit mentionné de 12,5 millions de francs peut être versé en cas de besoin.

L'*article 8* complète les dispositions des articles 5 et 6 sur le fonctionnement du clearing.

Les diverses dispositions mentionnées sous chiffre III aux *articles 10 à 13* n'appellent pas de commentaires. L'accord est applicable à la principauté de Liechtenstein en vertu du traité d'union douanière du 29 mars 1923.

2. Accord sur indemnisation des intérêts suisses en Pologne

La technique de l'arrangement correspond, dans ses grandes lignes, au système de l'accord sur les nationalisations conclu entre la Suisse et la Yougoslavie le 27 septembre 1948. Pour la nature de l'indemnité globale, les conditions juridiques et les effets de la réglementation intervenue, nous nous référons par conséquent aux commentaires détaillés contenus sous chiffre IV du message du 29 octobre 1948 concernant un traité de commerce, un accord sur l'échange des marchandises et le règlement des paiements, et un accord sur les nationalisations entre la Suisse et la Yougoslavie. Les différents articles de l'accord sur les nationalisations appellent les remarques suivantes.

L'article 1 définit les intérêts suisses faisant l'objet de l'indemnité globale de 52,5 millions de francs. L'engagement pris par le gouvernement polonais de ne pas autoriser les entreprises polonaises publiques à utiliser les brevets, les marques de fabrique et de commerce et les raisons sociales d'entreprises suisses sans leur consentement, a été précisé, en complément du chiffre 1, dans un protocole non publié. Les biens-fonds suisses situés à Varsovie, expropriés par la municipalité, sont également compris dans l'indemnité globale. Il est possible de faire valoir, conformément à la réglementation prévue par le protocole de liquidation, les prétentions suisses contre des banques qui n'ont pas été nationalisées.

L'article 2 précise qu'après le paiement intégral de l'indemnité, toutes prétentions seront considérées comme définitivement réglées et que dès l'entrée en vigueur de l'accord déjà, les intéressés ne pourront plus les faire valoir par quelque moyen que ce soit. Les prétentions dont il s'agit ont été notées dans une liste récapitulative (qui n'a pas été publiée), sans que cette énumération nominative ait un caractère limitatif. L'Etat polonais, de son côté, ne pourra pas non plus faire valoir d'éventuelles prétentions contre des intéressés suisses indemnisés, car la somme convenue doit être considérée comme une indemnité nette.

L'article 3 détermine l'indemnité globale d'un million de francs, fixée pour les biens dits délaissés, en définissant les objets pour lesquels l'indemnité est due ou pas.

Une énumération nominative précise exactement les exploitations suisses qui ne peuvent réclamer l'indemnité.

L'article 4 accorde aux propriétaires suisses qui n'habitent pas la Pologne le droit de confier la gestion de leurs biens à un mandataire. Les autorités consulaires suisses en Pologne peuvent également remplir les fonctions d'un mandataire.

L'article 5 garantit le transfert en Suisse des sommes provenant de liquidations ultérieures.

L'article 6 dispose, de la même manière que l'article 2, que toutes les prétentions seront considérées comme définitivement réglées après le

paiement intégral de l'indemnité et qu'il ne sera plus possible de les faire valoir dès l'entrée en vigueur de l'accord.

L'article 7 contient le principe du paiement de l'indemnité globale jusqu'à fin 1963. Comme ce paiement a lieu grâce à la quote-part prélevée, ainsi qu'on le sait, sur les versements effectués au clearing, la durée nécessaire au règlement de l'indemnité globale dépend en définitive de l'ampleur du trafic des marchandises.

La répartition de l'indemnité globale, conformément à l'article 8, est l'affaire exclusive du gouvernement suisse. Les gouvernements suisse et polonais ne peuvent pas être rendus responsables des pertes subies; cela tient à la nature même de la réglementation prévue.

L'article 9 définit, conformément aux règles du droit des gens, les qualités que doit remplir un ayant droit.

L'article 10 précise que les anciens propriétaires suisses sont libérés des obligations qui grevaient des objets touchés par des mesures polonaises, car il a été tenu compte de ces charges lors de l'estimation de l'objet.

Conformément à l'article 11, le gouvernement polonais est tenu de prêter son aide juridique et de fournir les informations que peut rendre nécessaires la répartition de l'indemnité globale.

L'article 12, relatif à l'obligation du gouvernement polonais de faciliter l'ouverture de successions, est surtout important pour les biens dits délaissés.

L'article 13 déclare que les prétentions suisses résultant de mesures polonaises postérieures à la signature de cet accord ne sont pas touchées par ses dispositions.

Selon l'article 14, l'accord sur les nationalisations étend également ses effets à la principauté de Liechtenstein, conformément au traité d'union douanière du 29 mars 1923.

Nous fondant sur les explications qui précèdent, nous vous proposons d'approuver les deux accords conclus avec la Pologne. Comme cela ressort de notre exposé, les deux arrangements forment un tout, de telle manière qu'ils doivent être approuvés ou rejetés en bloc.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 7 octobre 1949.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président Max PETITPIERRE

Le chancelier de la Confédération, LEIMGRUBER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

approuvant

**les accords conclus entre la Confédération suisse
et la République de Pologne au sujet de l'échange des marchandises,
du règlement des paiements, ainsi que de l'indemnisation
des intérêts suisses en Pologne**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 7 octobre 1949

arrête :

Article premier

Sont approuvés les accords conclus le 25 juin 1949 entre la Confédération suisse et la République de Pologne au sujet de l'échange des marchandises et le règlement des paiements, ainsi que l'indemnisation des intérêts suisses en Pologne.

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Il est autorisé à édicter les prescriptions que pourrait nécessiter l'application de ces accords.