

6128

MESSAGE

du

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

(Du 30 octobre 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Les négociations engagées au mois d'avril de cette année avec la République populaire roumaine ont abouti, le 3 août 1951, à la conclusion des accords suivants:

1. Accord entre la Confédération suisse et la République populaire roumaine concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements, avec protocole de liquidation pour le règlement des créances réciproques arriérées;
2. Accord entre la Confédération suisse et la République populaire roumaine concernant l'indemnisation des intérêts suisses dans la République populaire roumaine.

L'accord d'indemnisation a été conclu sous réserve de ratification, tandis que l'accord concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements ne comporte pas cette réserve, sa validité n'excédant pas une année. Néanmoins, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation ces deux accords avec leurs commentaires, étant donné qu'ils forment un tout. Ensemble, ils constituent l'instrument contractuel au moyen duquel les problèmes économiques et financiers restés en suspens entre la Suisse et la Roumanie, en particulier la question de l'indemnisation des intérêts suisses touchés par les mesures de nationalisation édictées



dans ce pays devraient être acheminés vers une solution et les futures relations économiques entre les deux pays placées sur une nouvelle base.

I

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LA SUISSE ET LA ROUMANIE JUSQU'À LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

Depuis la déclaration d'indépendance roumaine, en 1867, les relations commerciales entre la Suisse et la Roumanie ont fait l'objet d'arrangements entre ces deux pays. Le premier règlement provisoire a eu lieu le 28 décembre 1876 déjà, sous forme d'une déclaration mettant ces deux Etats au bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Il s'ensuivit une série d'accords commerciaux, dont une partie confirmaient simplement le principe de cette clause, tandis que d'autres comportaient des conventions douanières, prévoyant notamment la réduction des tarifs en faveur de produits suisses importés par la Roumanie. Le 1^{er} septembre 1930, l'accord commercial provisoire du 25 août 1930 est entré en vigueur. Il contenait une disposition relative à la nation la plus favorisée, disposition qui a été complétée le 19 juillet 1933 par un accord sur le droit d'établissement. Un protocole additionnel du 16 juillet 1933 à l'accord précité fixait une série de droits de douane conventionnels qui facilitèrent l'exportation en Roumanie d'un certain nombre de produits suisses. Ces arrangements constituent aujourd'hui encore la base contractuelle de nos relations économiques avec la Roumanie.

La valeur des marchandises roumaines importées par la Suisse depuis la fin de la première guerre mondiale jusqu'en 1930 varia entre 10 et 20 millions de francs suisses, ce qui représentait 0,4 à 0,9 pour cent de l'ensemble des importations suisses, cependant que les exportations de notre pays qui, en 1920, s'élevèrent à 26 millions de francs suisses (0,8%), n'ont plus dépassé, au cours des années suivantes, le montant de 20 millions de francs suisses. La crise économique mondiale des années 1930 et suivantes, le contingentement des importations et exportations et surtout l'institution d'une réglementation en matière de devises en Roumanie, qui amenèrent la Suisse à prendre des contre-mesures, nécessitèrent la conclusion d'accords entre les deux Etats, destinés à régler l'échange des marchandises et le règlement des paiements. Le premier accord de clearing, conclu entre la Suisse et la Roumanie le 12 janvier 1933 fut suivi d'autres conventions de même nature, le 4 septembre 1935 et le 24 mars 1937. Les restrictions ordonnées par la Roumanie dans le trafic des marchandises et des devises n'ont d'abord pas eu d'incidence défavorable sur les échanges des marchandises. Les importations suisses en provenance de Roumanie montèrent de 20,6 millions de francs suisses (0,8% des importations totales), à 44,8 millions de francs (2,5%) en 1937, cependant que les exportations suisses

restèrent stationnaires pendant la même période. Les importations suisses de Roumanie correspondaient à la structure économique du pays; elles se composaient essentiellement de produits agricoles (céréales, fourrages, graines oléagineuses, œufs et volaille) et de produits pétroliers. Le développement des industries et des moyens de transport en Roumanie nous offrait des débouchés qui furent les bienvenus. Avant tout, et dans une mesure toujours croissante, la Roumanie acheta à notre pays des machines, des instruments et des appareils de toute sorte. En outre, les produits chimiques et pharmaceutiques suisses, ainsi que des textiles et des montres purent être introduits sur le marché roumain.

Parallèlement à ces échanges de marchandises, d'autres relations économiques furent nouées entre les deux pays et prirent rapidement une importance croissante. Dès l'époque qui précéda la première guerre mondiale, mais surtout après celle-ci, des maisons suisses ont non seulement ouvert des représentations en Roumanie et cédé des licences de fabrication suisses à des maisons roumaines, mais encore, en engageant des sommes importantes, créé, développé et entretenu des entreprises qui leur appartenaient en propre. Des milieux financiers et économiques suisses ont en outre participé avec des montants considérables à des entreprises roumaines. Enfin, la participation de capitaux suisses à des emprunts publics de l'Etat roumain a été appréciable.

II

LA CRISE MONÉTAIRE ROUMAINE ET LA PÉRIODE DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE

1. La Roumanie fut le dernier Etat du sud-est européen à instaurer le contrôle des changes, le 18 mai 1930. Cette mesure n'a pu arrêter la dépréciation de la *monnaie roumaine*. Le cours libre du leu baissa d'environ 25 pour cent pendant les années qui précédèrent le début de la seconde guerre mondiale. Le décret édicté le 2 mai 1940 sur le régime du commerce extérieur, en vertu duquel le stock or fut réévalué de 50 pour cent, a eu pour conséquence une dévaluation correspondante du leu. En même temps, l'afflux de devises devait être stimulé par une surprime de 50 pour cent. La baisse progressive du cours du leu, dans les années 1940 et suivantes, prit une forme particulièrement aiguë et n'a pu être arrêtée malgré les nouvelles mesures législatives décrétées à diverses reprises. Ces mesures visaient à atténuer l'écart existant entre le cours officiel et la valeur intérieure de la monnaie roumaine par des taxes spéciales aux importations et lors de l'allocation de devises, de prélèvements et versements de primes de diverse nature.

La Suisse s'efforça de s'adapter à la nouvelle situation par la conclusion du « modus vivendi » du 2 novembre 1939, prévoyant qu'une partie (40%) de la contre-valeur des marchandises roumaines importées par la

Suisse serait payée en devises libres et par la conclusion de l'accord de transfert du 30 juillet 1940, stipulant la libre disposition des avoirs disponibles portés sur le compte du clearing auprès de la banque nationale suisse. Par ces arrangements, notre pays fut mis au bénéfice de la surprime précitée de 50 pour cent et fut ainsi inclus dans la catégorie des Etats dont le *trafic des paiements* avec la Roumanie pouvait s'effectuer au moyen de devises libres.

Par un décret-loi roumain du 31 mars 1941, les primes instituées pour l'obtention de devises libres furent supprimées et remplacées par une nouvelle prime unique de 90 pour cent. Il en résulta pour les produits importés de Roumanie un renchérissement qui, à la longue, devint insupportable à l'économie suisse. Dès l'entrée en vigueur de l'accord du 19 avril 1943, sur l'échange des marchandises et le règlement des paiements, un prélèvement en Suisse de $33\frac{1}{3}$ pour cent fut effectué sur les créances suisses transférées par la voie du clearing, ce qui entraîna une augmentation de 50 pour cent du prix de nos exportations. Le prix des produits suisses exportés en Roumanie ayant subi une baisse par suite du décret-loi du 31 mars 1941, ce prélèvement était supportable. Il permit, au moins provisoirement, de compenser les prix surfaits des marchandises roumaines et donna la possibilité de maintenir les importations suisses en provenance de Roumanie, tout en fournissant les devises nécessaires à l'exportation des produits suisses à destination de ce pays.

Les événements de 1944 furent gros de conséquences politiques pour la Roumanie par suite de la tournure prise par la guerre et de l'entrée des troupes soviétiques dans le pays. Il s'ensuivit une interruption de l'échange des marchandises, tandis que le trafic des paiements put être maintenu. La dévaluation de la monnaie roumaine fit de rapides progrès. Un nouveau décret destiné à surmonter ces difficultés fut édicté le 2 mai 1945. Il prévoyait une prime variable sur les devises pour équilibrer les différences des prix des marchandises roumaines.

2. Contrairement à ce qui s'est passé pour le trafic des paiements, où les prix et le cours du change suscitaient toujours de nouveaux problèmes à la suite des dévaluations des années 1932 à 1947, l'*échange des marchandises* entre la Suisse et la Roumanie fit de grands progrès à cette époque. Les importations suisses de marchandises roumaines, qui s'étaient montées en 1938, dernière année de l'avant-guerre, à 25 millions de francs, ou 1,6 pour cent de l'ensemble des importations suisses, s'élevèrent à 42,1 millions (2,3%) dès 1940, à 80,2 millions (4%) en 1941, à 99,7 millions (4,9%) en 1942 et atteignirent en 1943 leur point culminant avec 103,3 millions (6%). En 1944, la Suisse importa encore pour 65,4 millions (5,5%) de marchandises roumaines. Ces chiffres montrent quel rôle jouèrent les importations en provenance de Roumanie pour le ravitaillement de notre pays au cours de la seconde guerre mondiale. A noter que, pendant une

assez longue période, la Suisse ne put s'approvisionner en carburant liquide qu'en Roumanie. C'est uniquement au caractère traditionnel de nos échanges commerciaux avec ce pays que nous devons d'avoir pu conclure avec les Etats belligérants, à travers le territoire desquels nos importations de Roumanie devaient transiter, des accords spéciaux en vue du transport de ces marchandises et de continuer à alimenter, au moyen de la contre-valeur de ces livraisons, le trafic des paiements entre la Suisse et la Roumanie. Ajoutons que les importants envois roumains de vivres et de fourrages contribuèrent à l'approvisionnement de notre pays au cours de la guerre.

Pour cette même période, les exportations suisses en Roumanie marquèrent également une progression appréciable bien que moins importante. Elles passèrent de 14 millions de francs — ou 1,1 pour cent de l'exportation totale suisse — en 1938 à 54,3 millions de francs (3,3%) en 1943, avec répartition sur les différentes branches de notre économie. Le marché roumain a toutefois manifesté, comme par le passé, une préférence pour les machines, les instruments et les appareils suisses, ainsi que pour les produits chimiques et pharmaceutiques.

III

LA PÉRIODE D'APRÈS-GUERRE

1. Les négociations engagées au printemps 1946 à la demande du gouvernement roumain aboutirent, le 29 juin 1946, à la conclusion d'un nouvel accord sur l'échange des marchandises et le règlement des paiements. Par cet accord, les relations économiques avec la Roumanie devaient être adaptées aux nouvelles circonstances. Il assurait à la banque nationale roumaine le libre emploi des avoirs disponibles sur le compte « clearing auprès de la banque nationale suisse, à la condition que ces avoirs soient rétrocedés au besoin. Un protocole détaillé devait régler la question de la liquidation des créances suisses arriérées ainsi que tous les problèmes connexes, problèmes devenus très compliqués par suite de la dévaluation de la monnaie roumaine. Un échange de lettres prévoyant des facilités en vue de l'octroi d'un crédit par des banques suisses et son remboursement ultérieur par la voie du « clearing » fut paraphé mais ne fut signé qu'à l'occasion des arrangements conclus entre les deux Etats le 4 mars 1947. Ce crédit fut partiellement utilisé pour la liquidation de créances suisses arriérées et pour des paiements urgents de la Roumanie dans les limites du nouvel accord. Une autre partie de ce crédit servit au rachat de titres de l'Etat roumain.

L'accord du 29 juin 1946 et les arrangements additionnels du 4 mars 1947, qui constituaient la base de nos relations économiques avec la Roumanie au cours de ces dernières années, n'eurent pas le succès qu'on en

attendait. L'inflation en Roumanie ne cessa de se développer. Les importations suisses en provenance de ce pays demeurèrent bien inférieures aux prévisions. Elles s'élevèrent pour les 5 dernières années de 0,5 à 1 pour cent de nos importations totales. L'exportation suisse, en revanche, passa de 1,3 million de francs (0,1% de l'exportation totale) en 1945 à 22,2 millions (0,6). Il s'agissait, dans une très large mesure, de livraisons dont le paiement s'effectuait en devises libres, en dehors du trafic des paiements réglementés.

2. Comme d'autres pays de l'Est de l'Europe, la Roumanie s'engagea également dans la voie d'une transformation profonde de son ordre économique et social en commençant par une réforme agraire. La loi publiée le 23 mars 1945 visait les propriétaires fonciers qui pouvaient être accusés d'avoir collaboré avec l'Allemagne nationale-socialiste ou d'être responsables de quelque autre manière des malheurs subis par le pays, ainsi que les propriétaires de biens-fonds de plus de 10 ha qui ne les avaient pas cultivés eux-mêmes au cours des 7 dernières années. En outre, toute partie des propriétés dépassant 50 ha faisait l'objet d'une mesure de confiscation. Une indemnisation pour les propriétaires expropriés n'était pas prévue.

Seul un petit nombre de Suisses furent touchés par cette législation, étant donné que les étrangers n'avaient pas le droit d'acquérir de domaine agricole en Roumanie. Cependant, certaines ressortissantes roumaines, après leur mariage avec des Suisses, et un certain nombre de doubles nationaux suisses-roumains conservèrent leurs droits de cité roumains pour être en mesure de conserver leurs droits de propriété sur leurs biens-fonds. Depuis lors, ces doubles nationaux ont en partie renoncé à leur indigénat roumain sans pour autant abandonner leurs droits de propriété.

La nationalisation des entreprises industrielles et financières fut précédée de travaux préparatoires qui durèrent plusieurs années. En premier lieu, la banque nationale roumaine fut nationalisée le 28 décembre 1946. Les entreprises industrielles furent, en 1945—1946, exposées déjà aux interventions du ministère de l'économie publique, dirigé par des membres du parti communiste. Le gouvernement décréta, le 10 juillet 1947, une loi instaurant des offices économiques. L'organisation de ces offices sous la forme de sociétés par actions pour les différentes branches de l'économie donna, à première vue, l'impression qu'il s'agissait d'organismes de caractère corporatif, plutôt que de moyens destinés à soumettre l'économie au dirigisme de l'Etat. Cependant, la tâche qui leur incombait et qui ne pouvait être exécutée qu'en étroite collaboration avec le ministère économique ne laissa bientôt plus de doute sur le but de cette nouvelle mesure, à savoir la préparation de la nationalisation totale de l'économie. Ces offices se virent confier non seulement la répartition des matières premières, des produits manufacturés et semi-finis, l'établissement d'un plan de production et la conduite du commerce extérieur et intérieur, mais encore l'organi-

sation des entreprises. En même temps, le gouvernement publia une loi sur le contrôle économique au moyen d'un organe soumis directement au ministre de l'économie.

Le gouvernement roumain décréta en outre, le 1^{er} mai 1947, une nouvelle loi d'impôts réprimant l'évasion fiscale. En effet, il était courant en Roumanie de conclure des arrangements individuels pour éviter le paiement des impôts légalement dus. De cette manière, l'Etat a été privé de moyens financiers importants. Relevons cependant que le taux des impôts était exceptionnellement élevé et que la pratique susmentionnée fut tolérée de tout temps par le gouvernement. La nouvelle loi fiscale contraignait les contribuables à s'acquitter des montants non déclarés jusqu'au 1^{er} juillet 1947. Celui qui ne voulait pas bénéficier de cette amnistie fiscale devait payer des amendes atteignant jusqu'à 15 fois le montant de l'impôt, ce qui devait conduire de nombreuses entreprises à la ruine.

S'il a fallu recourir à l'instauration seulement progressive d'une économie totalement étatisée, on le doit entre autres à l'inflation du leu, dont la complète dévaluation ne put être arrêtée par le gouvernement. Alors qu'à fin 1945 le cours valable pour le trafic des paiements entre la Suisse et la Roumanie était de 2 fr. 49 pour 100 lei, ce cours tomba à fin 1946 à 0 fr. 01, au printemps 1947 à 0 fr. 003 et le 16 juin 1947 à 0 fr. 001. Par la loi du 16 août 1947, le gouvernement réussit, en excluant presque complètement du circuit tout moyen de paiement, à stabiliser la nouvelle monnaie sur la base de 1 kg d'or fin = lei 168 350,17. Le cours entre le franc suisse et la devise roumaine fut fixé à 2 fr. 867 pour 100 nouveaux lei. Ce taux n'a pas subi de changement depuis. L'échange des anciens lei dans le rapport de 20 000:1 ne fut possible pour les personnes privées que dans une très faible mesure. Le montant maximum prévu pour les paysans fut fixé à 7,5 millions de lei et le montant minimum à 1,5 million de lei, valant 75 lei stabilisés.

La loi du 27 août 1947 au sujet de la nouvelle évaluation de la fortune des sociétés anonymes avait pour but de corriger l'échelle des valeurs totalement déplacées par l'inflation. Les avoirs en lei ainsi que les dettes furent réduits dans la proportion de 1 pour 20 000:1, de sorte qu'ils disparurent pratiquement des bilans. D'autre part, le capital-actions de beaucoup de sociétés était disproportionné aux biens engagés, n'ayant, pour des raisons d'ordre fiscal, pas subi de réévaluation proportionnelle à l'inflation. Ainsi apparurent, dans la plupart des bilans, d'importantes sommes sous « réserve de réévaluation » qui correspondaient aux anciennes « réserves cachées ». En même temps, les entreprises durent acquitter un impôt de 10 pour cent sur leurs stocks de marchandise, qui, en raison de l'inflation, avaient, dans la plupart des cas, beaucoup augmenté.

Après que les entreprises eurent adapté les bilans à la nouvelle monnaie et que les difficultés résultant de cette conversion eurent été plus ou moins

surmontées, il fut procédé le 11 juin 1948, d'une manière inopinée mais selon un plan minutieusement préparé, à la nationalisation des entreprises industrielles, banques et compagnies d'assurances et de transport. L'Etat reprit non seulement les actifs de ces entreprises, mais aussi toutes leurs obligations. Cependant, lorsqu'un emprunt avait le caractère d'une participation et que l'actionnaire et le créancier étaient la même personne, celle-ci conservait seulement le droit à une indemnisation. Le principe fut aussi admis dans les cas où le paiement d'une dette était déclaré économiquement insupportable par les tribunaux. En règle générale, le paiement d'une indemnité fut prévu pour les propriétaires et actionnaires. Elle devait être payée, au moyen d'un fonds alimenté par le bénéfice net de toutes les entreprises nationalisées, sous forme d'obligations d'Etat, après soustraction des pertes subies par les sociétés et ne figurant pas dans les bilans pour cause de mauvaise gestion ou par suite de violation des lois fiscales. Ainsi, le gouvernement disposa de différents moyens pour éviter le paiement d'indemnités.

En prévision de l'événement, la légation de Suisse à Bucarest reçut des instructions pour demander au gouvernement roumain le paiement d'une indemnité adéquate et effective aux intéressés suisses touchés par cette mesure. En réponse à sa note verbale, elle reçut, après un certain temps, une note circulaire du ministère des affaires étrangères adressée à toutes les missions diplomatiques accréditées à Bucarest. Le ministère rappelait tout simplement la procédure d'indemnisation prévue dans la loi, sans rien dire du désir exprimé au sujet d'une indemnisation effective.

Les mesures de nationalisation ont touché 40 entreprises avec participation à majorité suisse ou tout au moins à participation suisse appréciable, ainsi que 67 sociétés industrielles et 27 banques, dont des actions étaient dispersées dans le public suisse. D'autre part, divers créanciers suisses furent lésés par la nationalisation de maisons débitrices.

Au moyen de lois fiscales et d'une réglementation des loyers, le gouvernement avait limité sérieusement les droits des propriétaires d'immeubles urbains, dont le rendement était absorbé, dans la plupart des cas, par les frais d'entretien, si bien que leurs droits se réduisaient à une « nuda proprietas ». Faisant un pas de plus, il décida le 19 avril 1950, de nationaliser les immeubles ayant appartenu à d'anciens « grands bourgeois », les hôtels et les maisons ayant subi des dégâts par suite de tremblements de terre ou d'événements de guerre et que leurs propriétaires ne se souciaient pas de remettre en état. Une exception expresse fut faite en faveur des maisons d'ouvriers, de fonctionnaires, de petits artisans, d'intellectuels exerçant une profession et de retraités. Une indemnisation des propriétaires fut expressément exclue, de sorte que dans ce cas comme dans celui de la réforme agraire, il s'est agi d'une confiscation pure et simple. Sur quelque 200 immeubles suisses, une soixantaine environ furent touchés par cette loi.

Bien que cette nationalisation ne s'étendît pas aux objets mobiliers se trouvant dans les maisons, ceux-ci furent également repris par l'Etat dans de nombreux cas, à l'occasion de la prise en charge des immeubles. Cela se produisit notamment lorsque les propriétaires suisses étaient absents.

Au cours de l'exécution de ces mesures, différents objets de valeur furent également enlevés à des Suisses, ainsi, par exemple, des automobiles qui se trouvaient sur le terrain d'une fabrique nationalisée, des stocks de bois, des machines agricoles, etc.

3. D'autres dommages ont été causés à l'économie suisse par l'enlèvement de marchandises suisses au cours des années 1944 et 1945. Il s'agissait d'une part d'articles d'exportation suisses qui étaient destinés à la Roumanie ou à des pays tiers, d'autre part, d'articles d'importation qui provenaient de pays tiers ou de Roumanie, en particulier de la Transnistrie occupée à l'époque par l'armée roumaine. La plus grande partie de ces marchandises avaient été réquisitionnées sur des remorqueurs de compagnies allemandes dans des ports roumains du Danube, une petite partie par des troupes alliées, à savoir soviétiques, dans des wagons de chemins de fer hongrois. L'assurance fédérale des risques de guerre avait pris à sa charge les pertes résultant de l'enlèvement de ces marchandises. Quant aux produits transportés par la voie terrestre, il fut possible, dans quelques cas, d'obtenir du gouvernement roumain une indemnité en lei. La plus grande partie des marchandises perdues n'ont toutefois été l'objet d'aucune indemnité.

4. A partir de la crise de 1930, le service des intérêts des emprunts roumains intérieurs et extérieurs n'a plus été assuré. En vertu de diverses conventions, les créanciers étrangers durent accepter, au cours des années 1934 à 1940, des réductions d'intérêts allant de 40 à 70 pour cent sur les taux contractuels. Le 13 décembre 1937 fut émis, lors de la conversion de différents emprunts extérieurs, un nouvel emprunt en francs suisses à 4½ pour cent, qui était garanti spécialement par le monopole roumain des tabacs. Le gouvernement roumain n'a pas non plus été à même de faire face à cet engagement. Le 5 février 1941, il dut suspendre le service des intérêts pour tous les emprunts roumains.

Après de longs pourparlers, les deux pays conclurent à Berne, au début de l'année 1943, un accord concernant le rachat des coupons de différents emprunts extérieurs, échus pendant la période allant du 1^{er} août 1936 au 1^{er} avril 1941. Les porteurs eurent la possibilité, à partir du 3 février 1944, de présenter en Suisse leurs coupons à l'encaissement à condition d'accepter une réduction de la valeur nominale. Cette offre roumaine était valable pour une durée indéterminée.

Le crédit, déjà mentionné, de 1946/47 fut subordonné par le consortium des banques suisses intéressées à la condition qu'il fût affecté

partiellement au règlement en Suisse des titres des emprunts d'Etat roumains. Le 4 mars 1947 le Crédit suisse, en qualité de mandataire des banques suisses, conclut avec l'établissement financier roumain compétent un accord en vertu duquel fut soumise aux titulaires suisses d'obligations d'Etat roumaines une offre de rachat valable jusqu'au 31 octobre 1947 et prolongée jusqu'au 30 avril 1948. Cette offre prévoyait pour les divers emprunts des taux de rachat variables.

En même temps, le gouvernement roumain révoqua son offre de rachat pour les coupons sans fixer un nouveau délai pour leur présentation. Un grand nombre d'intéressés, qui, pour différentes raisons, n'avaient pu présenter leurs coupons avant le 4 mars 1947, furent ainsi privés de la possibilité de faire usage de cette offre. Par suite d'expiration du délai ou de non-accomplissement des formalités de l'affidavit, les demandes de plusieurs détenteurs d'obligation ne purent être prises en considération. Les fonds prévus pour les deux opérations de rachat ne furent donc pas entièrement utilisés. Depuis lors, le Crédit suisse et l'association suisse des banquiers se sont constamment employés à résoudre le problème des coupons et obligations non rachetés, en y consacrant le solde précité. Ce projet ne put toutefois être réalisé qu'au cours des dernières négociations.

5. Les mesures de nationalisation édictées par la Roumanie en juin 1948 coïncidèrent avec l'affaire Vitianu, qui eut pour conséquence une aggravation des relations entre les deux pays. Quarante-quatre Suisses au total furent arrêtés en Roumanie, dont une grande partie furent condamnés à de longues peines d'emprisonnement pour des délits relativement peu graves. Douze de nos compatriotes ont subi pendant leur détention des dommages corporels; l'un d'eux, Wladimir de Steiger, est mort dans la prison de Bucarest.

Comme la délégation roumaine qui, suivant ce qui avait été convenu, aurait dû venir à Berne en août 1948 pour discuter les questions de nature commerciale et financière ne s'était pas présentée et qu'il n'existait aucune chance que le gouvernement roumain acceptât la demande suisse de libérer les citoyens suisses arrêtés et de payer une indemnité adéquate pour les mesures de nationalisation, nous nous vîmes contraints de prendre le 20 août 1948, en exécution de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933/22 juin 1939 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger, un arrêté aux termes duquel les paiements à effectuer de Suisse en Roumanie devaient être réglés auprès de la banque nationale. Cet arrêté prévoyait en outre qu'il ne pouvait être disposé qu'avec l'autorisation de l'office suisse de compensation des avoirs roumains situés en Suisse. Ces mesures avaient un caractère conservatoire; elles devaient être révoquées lorsque le gouvernement roumain serait disposé à régler avec notre pays les problèmes en suspens.

IV

LES NÉGOCIATIONS ÉCONOMIQUES ROUMANO-SUISSES
DE 1950/51

Depuis l'adoption de notre arrêté du 20 août 1948, nous nous sommes continuellement efforcés d'amener une normalisation des relations entre les deux pays. De son côté, le gouvernement roumain, au cours de différentes prises de contact officieuses et en libérant les Suisses arrêtés en corrélation avec l'affaire Vitianu, a également laissé entendre qu'il était intéressé à une telle normalisation. Différentes questions préliminaires ont été éclaircies en automne 1950 par la voie diplomatique; le gouvernement roumain ayant donné des assurances satisfaisantes quant à la reprise de négociations économiques générales, nous avons décidé, le 21 octobre 1950, d'abroger notre arrêté du 20 août 1948.

Des pourparlers préliminaires ont eu lieu peu après à Bucarest, au cours desquels un programme de négociations, appelé « *modus procedendi* », a été mis au point. Simultanément, les délégations sont convenues, dans un « *modus vivendi* », de certaines mesures provisoires dans le domaine du trafic des paiements. C'est à la suite de préparatifs minutieux que les négociations officielles ont pu être entamées à Bucarest, le 2 avril 1951.

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

1. Cet accord remplace celui qui avait été conclu à Berne le 29 juin 1946, ainsi que les arrangements complémentaires du 4 mars 1947. Il est valable provisoirement jusqu'au 31 juillet 1952 et restera en vigueur aussi longtemps qu'il n'aura pas été dénoncé (trois mois d'avance) par l'une ou l'autre des parties. Dans ses grandes lignes, la réglementation existant jusqu'ici entre les deux pays pour l'échange des marchandises et le règlement des paiements est maintenue. Elle se fonde, d'une manière générale, sur les dispositions contenues dans les accords conclus ces dernières années avec les autres pays de l'est de l'Europe.

Deux *listes de marchandises* contiennent les contingents pour les livraisons réciproques. Même si l'accord ne devait pas être dénoncé par l'une des parties, leur validité reste limitée à un an. La commission mixte prévue dans l'accord aura la tâche de prolonger la validité de ces listes pour une nouvelle période d'une année ou de fixer de nouveaux contingents si besoin est.

Pour la nouvelle réglementation de l'échange des marchandises entre la Suisse et la Roumanie, il s'agissait tout d'abord de tenir compte dans une plus grande mesure que jusqu'ici de la structure traditionnelle des exportations suisses. La nouvelle liste des exportations suisses accuse une valeur totale d'environ 37 millions de francs suisses. Pour les produits agricoles,

il est prévu un montant de près de 2 millions, dont 1,5 million pour le bétail suisse d'élevage. La part de l'industrie horlogère s'élève à 1,5 million et celle des industries textiles et chimiques à 5 à 6 millions. Les contingents pour l'industrie des machines et des appareils s'élèvent à environ 40 pour cent du total de la liste, ce qui est relativement élevé. Si l'on considère que la Roumanie payait jusqu'ici en devises libres la grande majorité de ses importations en provenance de la Suisse et que le ministère roumain du commerce extérieur, tenant compte des besoins les plus urgents, donnait une priorité aux commandes passées à l'industrie des machines, la nouvelle réglementation représente malgré tout une amélioration en faveur des autres branches de notre industrie d'exportation. La valeur de compensation des contingents figurant dans la liste des livraisons roumaines peut être évaluée à 38 millions de francs. Ladite liste contient en particulier les contingents suivants de marchandises qui représentent une certaine importance pour l'approvisionnement de la Suisse :

blé	25 000 tonnes
maïs fourrager	20 000 tonnes
semences	
bois de feu	30 000 tonnes
bois feuillux	17 000 m ³
huile combustible pour le chauffage	20 000 tonnes
coke de pétrole et produits chimiques divers	10 000 tonnes

Il y a lieu de relever que, dans le cadre d'une adaptation du prix des exportations roumaines au niveau relativement bas des prix suisses, la Roumanie devra fournir un effort considérable en vue d'exécuter le programme des livraisons prévues. Au cas où il apparaîtrait que malgré un surplus d'exportations, les importations en provenance de Roumanie ne pourraient pas être exécutées en raison des trop grandes différences de prix, il y aurait lieu d'examiner la question de l'institution d'un système de primes permettant de compenser ces différences de prix, ainsi que cela a déjà existé avant la guerre dans les relations avec la plupart des pays de l'est de l'Europe avec lesquels nous avons des relations commerciales.

Le trafic des paiements entre la Suisse et la Roumanie s'effectuera à l'avenir sur une base de clearing par le canal d'un seul « compte accord » tenu en francs suisses auprès de la banque nationale suisse par la banque de la République populaire roumaine, banque d'Etat. Au cas où les montants en francs suisses à disposition au « compte accord » provenant de livraisons roumaines à destination de la Suisse ne devraient pas suffire à régler les engagements commerciaux à une date déterminée, l'accord prévoit l'alimentation par des moyens ne provenant pas du trafic bilatéral. La banque de la République populaire roumaine, banque d'Etat, a le droit

de demander ultérieurement la rétrocession de tels montants en tant que la situation du clearing le permet.

2. Les créances arriérées qui auraient dû, de part et d'autre, être transférées sur la base de l'accord concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements du 29 juin 1946 ont été réglées dans un *protocole de liquidation* séparé, qui forme une partie intégrante du nouvel accord concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements.

Le décompte concernant les revendications réciproques dans le domaine du trafic d'assurances et de réassurances révélait un solde en faveur des sociétés suisses de 733 594 fr. 18, dont les « postes » individuels sont spécifiés dans une liste jointe au protocole de liquidation.

Pour les avoirs de rapatriés suisses et les créances suisses envers des entreprises nationalisées, des débiteurs privés et des entreprises de l'Etat d'une part et les créances roumaines envers des entreprises industrielles et bancaires en Suisse d'autre part, de sérieuses difficultés ont surgi du fait qu'il s'agissait non seulement d'obtenir le transfert des montants restés en souffrance, mais encore de faire reconnaître l'existence matérielle de la plupart de ces créances qui étaient contestées en tout ou en partie par les débiteurs. En principe, ce sont les tribunaux qui auraient été compétents pour trancher ces litiges. Toutefois, le déroulement d'un tel nombre de procédures judiciaires aurait nécessité un délai considérable et occasionné des frais importants. D'autre part, on pouvait admettre que, si les contacts interrompus entre les créanciers et les débiteurs étaient repris par la voie extrajudiciaire, une entente rapide entre les parties serait possible. Le fait que l'Etat roumain est le successeur légal des débiteurs et créanciers privés a permis à la délégation roumaine de négocier en leur nom, ce qui facilita la tâche des négociations. Tenant compte de ces considérations, les deux délégations convinrent de chercher une solution des questions litigieuses par la voie de négociations bilatérales. Dans de nombreux cas, un règlement a pu être trouvé de cette façon. En raison des enquêtes détaillées que nécessitait cette procédure, il n'a cependant pas été possible d'obtenir un résultat définitif dans tous les cas. On a prévu en conséquence qu'une commission mixte se réunirait cette année encore à Bucarest en vue de dresser des listes des prétentions reconnues de part et d'autre.

Les circonstances exceptionnelles esquissées ci-dessus ont amené les délégations à prévoir dans le protocole de liquidation un règlement caractérisé d'une part par la fixation d'un montant global et d'autre part par la mise au point de directives à appliquer lors du règlement des revendications suisses. Le montant global fixé à 5 millions de francs suisses doit être utilisé — après déduction du montant de 733 594 fr. 18 réservé pour les sociétés d'assurances suisses — au règlement des créances envers des entreprises nationalisées, ainsi que des avoirs de rapatriés. Quant aux créances envers des débiteurs privés et des entreprises d'Etat, elles doivent

être réglées par le canal du compte de la banque de la République populaire roumaine, banque d'Etat, entretenu auprès de la banque nationale suisse, pour le trafic des paiements courants.

Le système du montant global, qui sortait du cadre habituel d'un protocole de liquidation, n'a été accepté du côté suisse que lorsque l'accord obtenu dans les questions de principe laissait entrevoir un règlement adéquat des revendications suisses. La particularité de cette solution réside avant tout dans le fait qu'après paiement intégral du montant de 5 millions de francs suisses, les prétentions des créanciers suisses seront considérées comme définitivement réglées et que ces derniers ne pourront plus faire valoir aucune prétention envers l'Etat roumain.

La solution dont il s'agit est en conséquence apparentée à celle de l'accord concernant les indemnités de nationalisation. Les principes juridiques qui prévalent pour l'indemnité globale en ce qui concerne en particulier la répartition du montant global devront donc être appliqués d'une manière analogue. Les prétentions envers les débiteurs privés et les entreprises d'Etat devant être réglées par le canal du « compte accord », la procédure usuelle individuelle sera appliquée pour ces créances.

Lors de la mise au point de ces principes, il s'agissait de faire admettre la règle suivant laquelle les avoirs annoncés en vue de leur transfert par un débiteur roumain ou un rapatrié suisse seront convertis en francs suisses au cours d'alors. L'entente a été difficile à réaliser, d'une part en raison de l'inflation du leu, d'autre part en raison du fait qu'il était extrêmement malaisé d'établir à quelle date les formalités nécessaires au transfert avaient été remplies par le débiteur, ou encore à quelle date ces formalités auraient pu être remplies si les autorités roumaines avaient tenu leurs engagements.

Les avoirs déposés auprès de banques suisses et revendiqués par la Roumanie appartiennent presque exclusivement à des personnes privées qui, pour différentes raisons et en partie sous contrainte, ont transféré leurs comptes à la banque de la République populaire roumaine, banque d'Etat. Dans les cas où les titulaires des comptes ont, par la suite, révoqué leur cession ou prévu avec les banques des formalités déterminées relatives au droit de disposition, les banques suisses ne sont pas en mesure de donner suite à la demande roumaine de délivrer les avoirs.

De sérieuses difficultés se sont aussi produites en ce qui concerne les créances roumaines envers des entreprises en Suisse, vu que les maisons suisses leur opposaient en général des demandes de dommages-intérêts pour un montant égal lorsque les Roumains réclamaient la rétrocession d'acomptes versés dans les cas de commandes annulées. L'office suisse de compensation a offert ses services en vue d'une conciliation. Le transfert des créances roumaines reconnues s'effectuera par le canal du compte de la banque de la République populaire roumaine, banque d'Etat.

B. Accord concernant l'indemnisation des intérêts suisses dans la République populaire roumaine

1. Tenant compte du fait que dans une économie complètement étatisée, il ne reste plus de place pour une activité relevant de l'économie privée, la délégation suisse devait à nouveau s'efforcer d'obtenir, dans le cadre de ces négociations, un règlement général de tous les intérêts suisses touchés par les changements de structure intervenus dans le domaine politique et économique. Le gouvernement roumain n'était en principe pas opposé à une telle liquidation générale, à condition toutefois que les revendications suisses soient non pas réglées individuellement, mais par le paiement d'une indemnité globale et forfaitaire. Vu les nombreux avantages qu'offre un tel règlement bilatéral, nous avons donné notre accord à une telle solution, d'autant plus aisément que la délégation roumaine était prête à soumettre chaque revendication individuelle à une minutieuse procédure de légitimation et d'évaluation. C'est par les discussions très détaillées engagées en conséquence que s'explique la longue durée des négociations.

Le règlement des *participations industrielles et des crédits*, qui représentent au point de vue de la valeur environ 80 pour cent de la totalité des prétentions d'indemnité, a soulevé le plus de difficultés. La délégation roumaine n'a pas reconnu dans tous les cas la légitimation des intéressés suisses. C'est ainsi qu'elle a refusé d'inclure dans l'indemnisation les actionnaires qui avaient fait représenter par des fiduciaires roumaines leurs actions à l'égard des autorités. Dans deux cas spéciaux où, même du côté suisse, certains doutes quant au droit à l'indemnisation des intéressés n'ont pu être complètement éliminés, il a fallu prévoir une solution particulière; les intéressés ont donné leur assentiment au règlement envisagé, déjà avant la conclusion de l'accord.

Les participations et crédits ont été évalués sur la base des bilans de reprise dressés lors de la nationalisation. La délégation suisse a déclaré accepter cette procédure à condition que les « réserves de réévaluation » calculées après la stabilisation du leu ainsi que les crédits figurant dans les bilans soient ajoutés au solde des actifs. Les intéressés consultés avant la conclusion de l'accord ont, d'une manière générale, qualifié de satisfaisant le résultat de cette procédure d'évaluation.

Pour les *actions d'industries réparties dans le public suisse*, il s'agissait d'établir la légitimation pour environ 1900 actionnaires et la valeur d'environ 455 000 actions. Mille actionnaires environ, avec 135 000 actions, étaient intéressés à l'entreprise pétrolière « Steaua Româna ». L'enquête effectuée, avant le début des négociations, par l'association suisse des banquiers a contribué dans une large mesure à ce qu'un règlement satisfaisant puisse également être obtenu dans ce domaine. Pour l'évaluation, la délégation suisse avait demandé que celle-ci fût également effectuée

sur la base des bilans de reprise, soit selon les mêmes principes que pour les participations majoritaires.

La valeur des *actions de banques liquidées* a été établie dans la mesure du possible sur la base des bilans de liquidation. Il s'agit de 293 actionnaires, avec 153 600 actions.

La procédure de légitimation pour les *immeubles nationalisés* fut rendue difficile par le fait que des registres fonciers existent seulement dans les régions roumaines ayant fait partie du territoire austro-hongrois et que pour les autres régions, il a fallu se fonder sur les archives des tribunaux, qui ne donnent pas toujours des informations précises sur des inscriptions relativement anciennes. Il incombera à la commission mixte, qui se réunira encore cette année, d'éclaircir les conditions de propriété de certains cas en suspens. L'évaluation des immeubles s'est effectuée sur la base de la valeur locative annuelle indiquée par les intéressés pour l'impôt immobilier. On a obtenu la valeur de l'immeuble en multipliant la valeur locataire annuelle par 20, sur la base d'un intérêt de 5 pour cent. Lorsque les intéressés, pour des raisons fiscales, ont indiqué des valeurs locatives inférieures aux revenus effectifs, cette méthode d'évaluation ne reflète pas la valeur réelle. Néanmoins, il n'était guère possible pour la délégation suisse de réfuter l'argument roumain selon lequel l'indemnité ne pouvait pas dépasser le montant indiqué au fisc. Le système du montant global permettra, dans ces cas également, de verser aux intéressés des indemnités adéquates.

Etant donné que les propriétaires d'*immeubles non nationalisés* ne peuvent guère espérer pouvoir obtenir des revenus correspondant à la valeur d'investissement, la délégation suisse a proposé de chercher un règlement pour ces cas également. Cela ne sera, naturellement, pas possible par le système d'une somme globale et forfaitaire, vu que, quant à la forme, les droits de propriété n'ont pas fait l'objet d'une mesure de nationalisation. La commission mixte mentionnée a été chargée de fixer à l'intention des propriétaires suisses, des offres d'achat fondées sur les principes d'évaluation appliqués pour les immeubles nationalisés. L'accord des autorités roumaines pour l'achat de ces immeubles sera lié à la condition qu'il ne ferait, à l'avenir, l'objet d'aucune prétention suisse. Les propriétaires d'immeubles qui n'accepteraient pas l'offre d'achat et qui désireraient garder leurs droits de propriété doivent donc se rendre compte que, lors d'expropriations ultérieures, le gouvernement suisse ne serait plus en mesure d'intervenir auprès du gouvernement roumain pour une nouvelle indemnisation.

Pour les demandes d'indemnisation concernant des *meubles, effets personnels et autre mobilier* laissés en Roumanie, il s'agissait en tout premier lieu d'établir si ces biens avaient fait l'objet de mesures d'expropriation de la part des autorités roumaines. Les enquêtes ne sont pas encore ter-

minées. Il incombera également à la commission mixte d'éclaircir ce problème. Dès aujourd'hui, on peut constater qu'une partie de ce mobilier n'a pas été repris par les autorités roumaines, mais qu'il n'a pas pu être transféré en Suisse faute d'autorisations d'exportation ou à cause des frais de transport élevés. La délégation roumaine a donné l'assurance expresse que les demandes d'exportation présentées par des ressortissants suisses seraient examinées avec toute la bienveillance voulue. Les dispositions roumaines étant extrêmement rigoureuses, les intéressés seront cependant, bien souvent, obligés de réaliser leurs biens mobiliers en Roumanie. La délégation roumaine a également donné certaines assurances quant au transfert des avoirs de rapatriés provenant d'une telle réalisation. Les propriétaires de biens mobiliers qui ont été repris par l'Etat roumain seront indemnisés par prélèvement sur la somme globale.

Il en est de même pour les intéressés suisses qui possèdent une *créance de capital* touchée par la nationalisation de l'entreprise débitrice ou du gage hypothécaire. Les autres créances de nature commerciale ou financière qui ne représentent pas des créances de capital et qui étaient transférables conformément aux arrangements concernant le trafic des paiements sont régies par le protocole de liquidation susmentionné.

2. Sur la base de l'enquête de l'association suisse des banquiers, de janvier/février 1951, les *titres roumains à revenus fixes* de propriété suisse ont pu être groupés dans les catégories suivantes:

a. Emprunts extérieurs roumains:

- Emprunts dont les titres étaient acceptés au rachat sans affidavit dans le cadre de l'opération de rachat de 1947, mais qui n'ont pas été présentés dans les délais prescrits;
- Titres qui remplissent en toutes parts les conditions de l'affidavit de propriété suisse de 1936 mais qui n'ont pas été présentés dans les délais prescrits;
- Titres qui ne remplissaient pas les conditions de l'affidavit de propriété suisse de 1936 et qui ne pouvaient en conséquence pas être présentés au rachat;
- Emprunts qui n'étaient pas compris dans l'offre de rachat de 1947.

b. Emprunts intérieurs roumains en lei et lei or.

c. Coupons isolés qui remplissaient en toutes parts les conditions de l'offre de rachat de 1944, mais qui n'ont pas pu être encaissés en raison de la révocation de cette offre.

La délégation suisse avait proposé primitivement de régler les titres susmentionnés des emprunts extérieurs ainsi que les coupons isolés aux conditions de rachat de 1947 (ou 1944) et de liquider par une somme forfaitaire les emprunts dévalués intérieurs, dévalués en raison de la stabilisation

du leu. La délégation roumaine s'est en principe opposée à une nouvelle opération de rachat. En revanche, elle s'est déclarée d'accord de chercher un règlement sur les bases proposées par la délégation suisse dans le cadre de l'accord d'indemnisation. La distinction faite au début des pourparlers entre les obligations remplissant les conditions de l'affidavit et celles non munies d'affidavits dans le sens des conditions de rachat de 1947 a pu être écartée par la suite. D'autre part, les représentants roumains ont tout d'abord refusé d'inclure dans un règlement les obligations acquises de propriété étrangère après le 1^{er} janvier 1946. Cette question a toutefois également pu être réglée d'une manière satisfaisante dans l'accord, en ce sens que les titres acquis après le jour critère n'ont pas été exclus mais pourront également faire l'objet d'un règlement à un taux inférieur.

Sur cette base, il a été possible de trouver un accord. Un montant approximatif de 1 750 000 francs a été prévu dans le protocole confidentiel de l'accord d'indemnisation pour le règlement des titres susmentionnés, ce qui garantit une indemnisation adéquate des porteurs de titres. Non seulement les titres annoncés tardivement à l'époque mais également ceux qui ne remplissaient pas toutes les conditions de l'offre de rachat de 1947 pourront être réglés. D'autre part, le règlement prévu, pour les coupons isolés, sur la base des arrangements de 1944 peut être considéré comme satisfaisant, vu les dévaluations intervenues depuis lors dans la plupart des pays. Enfin, il est heureux qu'une solution ait également pu être trouvée pour les emprunts intérieurs en lei et lei or, qui ont subi la dévaluation.

3. En ce qui concerne les demandes d'indemnisation formulées en faveur de ressortissants suisses arrêtés et emprisonnés en 1948, il n'a pas été possible d'obtenir du gouvernement roumain qu'il consente au paiement de dommages-intérêts. La délégation roumaine a refusé d'examiner cette question, en laissant entendre qu'elle se verrait obligée, le cas échéant, de revenir sur l'affaire Vitianu. Lors de la fixation de l'indemnité globale, on a en revanche tenu compte, du côté suisse, des désirs légitimes des ressortissants suisses ayant fait l'objet de ces arrestations, de sorte qu'il sera possible de leur verser une indemnité.

La délégation suisse a pu accepter cette solution du fait que, du côté roumain, des assurances ont été données pour l'examen bienveillant d'une série de demandes de visas de sortie introduites par des ressortissants suisses, des doubles nationaux ou des personnes possédant antérieurement la nationalité suisse qui avaient à l'époque renoncé à cette nationalité sous la pression des circonstances économiques. Il y a lieu dès lors d'attendre le résultat de ces demandes.

4. Enfin, le gouvernement roumain s'est déclaré disposé à appliquer d'une manière analogue l'accord d'indemnisation aux *ressortissants liechtensteinois*.

5. Le gouvernement roumain paie comme *indemnité globale et forfaitaire* pour les prétentions susmentionnées un montant de 42,5 millions de francs suisses, soit 25,5 millions dans les 30 jours après l'entrée en vigueur de l'accord d'indemnisation et le solde de 17 millions en 16 acomptes semestriels, le premier venant à échéance le 1^{er} juillet 1952. Sur la base des pourparlers qui ont eu lieu quant à la légitimation des intéressés et l'évaluation des prétentions annoncées, il a pu être établi que les participations, créances de capital et biens mobiliers et immobiliers peuvent faire l'objet d'une indemnité atteignant en moyenne 50 à 60 pour cent de leur valeur effective, 60 pour cent de ce montant devant être réglé comptant peu de temps après l'entrée en vigueur de l'accord.

Les prétentions suisses et les revendications éventuelles du gouvernement roumain ne seront considérées comme réglées qu'après paiement intégral de l'indemnité globale. On ne peut toutefois plus les faire valoir après la signature de l'accord d'indemnisation; une application de cette mesure restrictive à des intéressés non suisses n'est pas prévue.

La réglementation convenue correspond en principe aux accords d'indemnisation conclus avec la Yougoslavie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie. En conséquence, il y a lieu de se référer, en particulier en ce qui concerne le caractère de l'indemnité globale ainsi que ses effets juridiques, à ces arrangements ainsi qu'aux messages correspondants du Conseil fédéral des 29 octobre 1948, 27 octobre 1949, 17 février 1950 et 31 octobre 1950.

6. Pour ce qui a fait aux prétentions du département fédéral des finances et des douanes résultant du *séquestre de marchandises suisses* au cours des années 1944 et 1945, le gouvernement roumain s'est engagé à payer une indemnité non pas en francs suisses, mais en lei. Le montant de 50 millions de lei, qui pourra être utilisé pour les besoins de notre représentation diplomatique en Roumanie et en particulier pour l'achat et l'installation de locaux pour la légation, sera versé sur un compte de la légation auprès de la banque de la République populaire roumaine, banque d'Etat. Notre légation pourra prélever en 1952 un montant maximum de 20 millions de lei et par la suite des sommes de 15 millions de lei par an.

L'indemnité en lei devant être payée par le gouvernement roumain ne représente qu'une partie de l'indemnité en francs suisses réclamée primitivement par la délégation suisse. La délégation roumaine a cependant invoqué à l'appui du refus opposé aux prétentions suisses, différents arguments, qui ne sont pas complètement dénués de fondement. Certes, le traité de paix roumain oblige la Roumanie d'indemniser en lei les personnes touchées par des mesures des troupes alliées. Le texte du traité ne dit toutefois pas clairement si, ainsi que l'allègue la délégation roumaine, cette obligation existe uniquement envers les ressortissants des Etats signataires. D'autre part, une grande partie des marchandises en cause

ont été séquestrées avant la conclusion du traité d'armistice avec l'Union soviétique, de sorte que, du côté roumain, ces mesures sont considérées comme des faits de guerre dont la Roumanie n'est pas responsable. Enfin, pour les marchandises en provenance de Transnistrie, la délégation roumaine a déclaré que ces marchandises tombaient sous la déclaration de Londres de 1943 concernant le rapatriement de marchandises provenant de territoires occupés. Dans ces conditions, nous avons jugé opportun d'accepter l'offre roumaine de 50 millions de lei.

7. La délégation roumaine s'est également renseignée sur le sort de *biens et avoirs* qui pourraient avoir été déposés en Suisse *par des ressortissants roumains* décédés durant la guerre dans des conditions particulières. Le point de vue suisse a été exposé d'une manière détaillée dans le protocole des négociations; en l'occurrence, il y a lieu d'appliquer en Suisse les règles du droit international privé concernant les successions. Les autorités suisses sont prêtes à faciliter dans la mesure du possible la recherche de tels biens.

V

COMMENTAIRE DU TEXTE DES ACCORDS

A. Accord concernant les échanges de marchandises et le règlement des paiements:

L'article 1^{er} contient des dispositions générales sur les échanges de marchandises entre les deux pays.

L'article 2 énumère les catégories de paiements auxquelles s'applique le mode de règlement prévu par l'accord. Par rapport aux prescriptions de transfert en vigueur jusqu'ici entre la Suisse et la Roumanie et à l'instar d'accords semblables conclus entre-temps, cette énumération contient quelques nouvelles catégories de paiements.

L'article 3 prévoit que l'ensemble des paiements qui sont visés par l'article 2 et doivent intervenir entre la Suisse et la Roumanie s'effectueront en francs suisses.

Les articles 4 à 9 concernent les modalités techniques des paiements. L'article 5 prévoit l'ouverture auprès de la banque nationale suisse en faveur de la République populaire roumaine d'un compte dénommé « compte accord »; c'est par l'intermédiaire de ce compte que sera assuré le service réglementé des paiements entre les deux pays. Aux termes de l'article 7, 1^{er} alinéa, la banque d'Etat de Roumanie est tenue, au cas où les moyens figurant au « compte accord » se révéleraient insuffisants à un moment donné, de fournir au clearing des fonds en francs suisses autres que ceux qui provenaient du trafic bilatéral.

L'article 10 institue une commission gouvernementale mixte, dont la tâche est de veiller à l'exécution de l'accord et en particulier de fixer le programme annuel des livraisons réciproques entre les deux pays.

L'article 11 étend les effets de l'accord à la principauté de Liechtenstein.

L'article 12 reproduit textuellement l'article 15 de l'accord entre la Confédération suisse et la République populaire hongroise, du 27 juin 1950; les alinéas 1 et 2 déterminent les conditions dans lesquelles les biens de la Confédération suisse en Roumanie et de la République populaire roumaine en Suisse pourront faire l'objet d'un séquestre. Le 3^e alinéa concerne les créances contre des personnes morales et précise que seuls seront susceptibles de séquestre les avoirs qui appartiennent en propre au débiteur et sont situés dans le pays du créancier.

L'article 13 porte que l'accord du 29 juin 1946 et l'avenant du 4 mars 1947, restés théoriquement jusqu'ici en vigueur, sont abrogés.

L'article 14 prévoit que l'accord est conclu provisoirement pour une année. Il pourra être renouvelé de trois en trois mois par tacite reconduction.

L'accord est complété par un *protocole confidentiel n° 1*, auquel sont annexées les deux listes de marchandises A et B. Ce protocole contient les dispositions usuelles relatives à l'octroi des permis d'importation et d'exportation, ainsi que des autorisations de paiement par les administrations compétentes des deux pays.

Le *protocole de liquidation* contient les clauses suivantes:

L'article 1^{er} énumère les listes des créances régies par le protocole de liquidation, qui doivent être établies, à l'exception de la liste C déjà dressée, avant le 30 novembre 1951.

D'après l'article 2, les anciens comptes de la banque d'Etat de Roumanie seront reportés au « compte accord » prévu dans l'accord sur les échanges de marchandises et le règlement des paiements. Obligation est faite à ladite banque, après exécution de ces opérations, de délivrer au débit de ce compte un ordre de paiement au gouvernement suisse pour un montant de 5 millions de francs suisses.

L'article 3 fixe les conditions de cours auxquelles seront transférées les créances en francs suisses et en lei contre des débiteurs roumains.

Aux termes de l'article 4, les créances suisses contre des entreprises nationalisées en Roumanie seront considérées comme définitivement réglées par le paiement de 5 millions de francs suisses. Les dispositions des articles 5 et 7 de l'accord d'indemnisation seront appliquées d'une manière analogue à ces créances.

L'article 5 porte que sur cette somme de 5 millions de francs un montant de 733 594 fr. 18 est réservé pour les créances en matière d'assurance et de réassurance qui, après paiement de cette somme, seront éteintes.

L'article 6 fixe les conditions de cours auxquelles les avoirs des rapatriés suisses doivent être convertis en francs suisses; leurs prétentions seront considérées comme définitivement réglées par le paiement de la somme de 5 millions de francs suisses.

Selon l'article 7, les créances contre des débiteurs privés en Roumanie ou contre des entreprises d'Etat roumaines seront réglées par l'intermédiaire du « compte accord ».

L'article 8 concerne les créances suisses contre les banques roumaines en liquidation.

L'article 9 dispose que le transfert des créances roumaines aura lieu par l'intermédiaire du « compte accord ».

L'article 10 porte que le protocole de liquidation fait partie intégrante de l'accord concernant les échanges de marchandises et le règlement des paiements.

B. Accord concernant l'indemnisation des intérêts suisses dans la République populaire roumaine.

Cet accord est complété par un *protocole confidentiel*, qui en commente les diverses clauses. Les explications suivantes s'appliquent donc à ces deux textes contractuels:

L'article 1^{er} fixe le montant des indemnités globales que paiera le gouvernement roumain et indique à quelles prétentions ces indemnités globales correspondent. Il précise en outre quelles sont les créances visées par le protocole de liquidation. Le protocole confidentiel énumère les différentes prétentions, sans que ces listes aient un caractère limitatif.

L'article 2, complété par le protocole confidentiel, règle les modalités de paiement.

L'article 3 dispose qu'après paiement intégral de l'indemnité globale les créances réciproques seront considérées comme définitivement réglées et que, dès la signature de l'accord, ni les intéressés suisses, ni le gouvernement roumain ne pourront plus faire valoir leurs prétentions respectives. Après paiement des indemnités globales, les titres de propriété seront remis au gouvernement roumain; pour la remise des papiers-valeurs, le protocole confidentiel prévoit une réglementation appropriée.

L'article 4 libère les anciens propriétaires d'entreprises ou de biens-fonds nationalisés de toute obligation incombant à ces entreprises ou grevant ces biens-fonds.

L'article 5 précise que ni la Confédération, ni la République populaire roumaine n'encourent de responsabilité du fait de la répartition de l'indemnité globale qu'exécutera l'autorité suisse compétente. L'accord conclu

au sujet de deux cas d'indemnisation réglés définitivement est contenu dans le protocole confidentiel.

L'article 6, complété par les dispositions correspondantes du protocole confidentiel définit les critères applicables à la reconnaissance du droit à une indemnité des demandeurs suisses.

Aux termes de l'article 7, le gouvernement roumain s'engage à fournir aux autorités suisses tous les renseignements qui pourraient leur être nécessaires lors de la répartition de l'indemnité globale. Inversement, le gouvernement suisse fournira au gouvernement roumain les renseignements en sa possession au cas où des intéressés suisses feraient dans un Etat tiers valoir contre l'Etat roumain des prétentions faisant l'objet d'une indemnité selon l'accord.

L'article 8 précise que les prétentions suisses résultant de mesures roumaines postérieures à la signature de l'accord ne sont pas réglées par ses dispositions.

D'après l'article 9, les clauses de l'accord étendent leurs effets aux sujets liechtensteinois en vertu du traité d'union douanière entre la Suisse et la principauté de Liechtenstein, du 29 mars 1923.

L'accord concernant les échanges de marchandises et le règlement des paiements et l'accord concernant l'indemnisation des intérêts suisses en Roumanie seront mis définitivement en vigueur par échange de notes, lorsqu'ils auront été approuvés par les deux parties contractantes. La Roumanie a déjà donné son approbation. Afin d'assurer la continuité des relations économiques entre les deux pays, il a fallu mettre les accords provisoirement en vigueur le 15 août 1951.

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous proposons d'approuver les accords conclus avec la Roumanie. Comme cela ressort de notre exposé, ils 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 30 octobre 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Ed. de STEIGER

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

approuvant

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

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 30 octobre 1951,

arrête :

Article premier

Les accords conclus le 3 août 1951 entre la Confédération suisse et la République populaire roumaine concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements, ainsi que l'indemnisation des intérêts suisses dans la République populaire roumaine sont approuvés.

Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier ces accords.

Art. 2

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