

s.A.22.18.19. - RT/mm

à.à.

ad s.C.41.Bu.125.O.

Le 14 mars 1963.

s.C.41.Bu.111.O.N o t e à la Section financièreAffaire de la tranche bulgare
de la Dette publique ottomane.

Par note du 23 mars 1962, le Ministère des Affaires Etrangères de Bulgarie a refusé de reconnaître l'existence d'une dette bulgare découlant de la reprise après 1918 d'une tranche de la Dette publique de l'ancien Empire ottoman.

Au cours de l'année 1962, la Section financière a soumis au Service juridique plusieurs questions générales relatives à cette affaire et en particulier les points de savoir si la reprise de dette consentie par la Bulgarie dans les années 1920 demeurerait valable et si le changement de régime politique et social de la Bulgarie après 1945 justifiait un refus du nouveau Gouvernement de s'acquitter des dettes antérieures. Le Service juridique a traité ces questions dans sa note du 17 mai 1962.

Depuis lors, le problème a continué d'être discuté et, par sa note du 3 décembre 1962, la Section financière a demandé au Service juridique d'examiner à l'occasion une question plus spéciale relative à la même affaire, c'est-à-dire le point de savoir quel effet l'Accord entre la Confédération suisse et la République Populaire de Bulgarie concernant l'indemnisation des intérêts suisses, conclu à Sofia le 26 novembre 1954, a pu avoir sur les obligations de la Bulgarie au titre de la dette ottomane.

Dans sa note déjà citée, le Ministère des Affaires Etrangères écrit :

"La partie bulgare ne s'intéresse par à la répartition intérieure de l'indemnisation globale, fixée par l'Accord entre la République Populaire de Bulgarie et la Suisse du 26 novembre 1954, ce qui signifie que la partie suisse a toute la possibilité de résoudre la question à l'instar de la France, si elle en a le désir.

Le Ministère tient à rappeler, enfin, l'art. 1, alinéa 3 du Protocole des négociations économiques bulgaro-suisse, terminées à Sofia le 26 novembre 1954, en vertu duquel* entre les deux pays sont définitivement réglées."

* Le texte de la note révèle une lacune qui devrait être corrigée en intercalant ici les mots "l'ensemble des questions économiques relatives au passé"



L'Accord du 26 novembre 1954 contient à son Article premier la disposition suivante :

"Le Gouvernement bulgare payera au Gouvernement suisse la somme de sept millions cinq cent mille francs suisses

1.

2. à titre de règlement forfaitaire pour

- a. le rachat des obligations d'emprunts publics extérieurs bulgares, de propriété suisse, à raison de sept pour cent de la valeur nominale;"

L'annexe à l'Accord contient sous la mention ad Article premier, chiffre 2, et avec le titre "Du règlement forfaitaire" une liste d'emprunts bulgares qui doivent bénéficier de l'indemnisation convenue par les parties et où la tranche bulgare de la dette ottomane ne figure pas.

Quant au Protocole des négociations, on y lit sous chiffre I les dispositions suivantes :

- "1. Vu l'Accord entre la Confédération suisse et la République populaire de Bulgarie concernant l'indemnisation des intérêts suisses, signé ce jour, vu le Protocole de liquidation faisant partie intégrante de l'Accord commercial et de paiement entre la Confédération suisse et la République populaire de Bulgarie, signé ce jour, les deux Délégations ont constaté que l'ensemble des questions économiques relatives au passé ont été réglées.
2. La Délégation suisse a précisé que le Gouvernement suisse n'interviendra plus auprès du Gouvernement bulgare pour défendre des prétentions suisses ou liechtensteinoises qui font l'objet des accords mentionnés ci-dessus."

Toutefois, le point de vue de la Suisse dans cette affaire a toujours été que les créances qui ne figurent pas dans les listes annexées à l'Accord ne sont pas touchées par la convention, qu'elles demeurent par conséquent réservées et restent entièrement exigibles à l'égard de la Bulgarie.

Cette opinion a été exprimée publiquement pour la première fois dans le message du Conseil fédéral du 8 février

1955 sur l'accord d'indemnisation (Feuille fédérale, 1955 I 253) où l'on lit :

"Contrairement aux accords d'indemnisation conclus avec d'autres pays, les dispositions du présent accord ne s'appliquent qu'aux prétentions énumérées dans un protocole confidentiel faisant partie intégrante de l'accord. Ces listes n'ont donc pas un caractère indicatif, mais un caractère limitatif. Plus aucun doute ne subsiste ainsi sur les personnes qualifiées pour obtenir une indemnité. Ainsi disparaît le risque de devoir utiliser la somme globale au paiement de prétentions qui seraient annoncées après la conclusion de l'accord. L'application de cette méthode restrictive s'imposait, la somme globale et forfaitaire étant peu élevée ..."

Depuis lors, cette interprétation a été généralement reprise dans les commentaires de la doctrine sur cet accord. Ainsi, dans son cours donné à l'Académie de la Haye en 1956, le Professeur Bindschedler a remarqué :

"A l'inverse des autres accords conclus par la Suisse, l'indemnité bulgare ne s'applique qu'aux prétentions énumérées limitativement dans un protocole confidentiel." 1)

De même, dans l'un des ouvrages les plus récents consacrés au problème de la nationalisation en droit international, l'auteur anglais Gillian White écrit :

"The agreement with Bulgaria differs from the other agreements concluded by Switzerland in that it applies only to the claims set out in a confidential protocol. Such lists are often found at the end of these compensation agreements, but they usually possess an indicative, and not a restrictive, character." 2)

-
- 1) R.L.BINDSCHEDLER, "La protection de la propriété en droit international public", Académie de droit international, Recueil des cours, 1956, II/90, p. 266.
 - 2) GILLIAN WHITE, "Nationalisation of Foreign Property", London 1961, p. 216.

Nos recherches ont abouti à la conclusion que cette conception remontait au rapport de la délégation suisse sur la dernière phase des négociations avec la Bulgarie du 23 novembre 1954, où l'on lit (p. 5) :

"Die hier erwähnten Listen haben abschliessenden Charakter, dies im Unterschied zu den bisherigen Entschädigungsabkommen, deren Listen nur indikativ waren, wodurch die Möglichkeit der späteren Ergänzung oder Korrektur offen blieb. Diese neue Regelung gibt der KNE neben der Verwirkungsfrist im Anmeldungsaufwurf die Handhabe, um künftige Entschädigungsansprüche abzuweisen."

Quant aux conséquences que la partie suisse déduit de cette conception en ce qui concerne la tranche bulgare de la Dette publique ottomane, elles ont été exprimées dans une lettre du Département du 27 décembre 1954 adressée à l'Association suisse des banquiers, où il est dit :

"Im Verhandlungsprotokoll vom 26. November 1954 findet sich im Kapitel 1 ("Règlement des questions relatives au passé") der übliche Passus, dass die beiden Delegationen nach Abschluss des Entschädigungsabkommens und des Liquidationsprotokolls sämtliche wirtschaftlichen Vergangenheitsfragen als geregelt betrachten. Hieraus könnte geschlossen werden, dass die Ansprüche aus der "Dette ottomane" verwirkt sind. Dem ist aber nicht so, da das Entschädigungsabkommen kein eigentliches Globalabkommen darstellt, sondern nur diejenigen Ansprüche oder Anspruchskategorien regelt, die im Vertraulichen Protokoll hierzu bezeichnet sind. Die schweizerische Delegation hat daher im Anschluss an die erwähnte Bestimmung des Verhandlungsprotokolls die Erklärung abgeben können, dass die schweizerische Regierung bei der bulgarischen Regierung diejenigen Ansprüche nicht weiter geltend machen werde, die Gegenstand des Entschädigungsabkommens und des Liquidationsprotokolls bildeten. Hiermit ist die Möglichkeit offen geblieben, auch in der Zukunft für die Interessenten der "Dette ottomane" zu intervenieren.

Es erschien uns unnötig, diesen Grundsatz in einem Briefwechsel festzulegen, wie dies im Falle der "Caisse commune" gegenüber der Tschechoslowakei geschehen ist. Dort stand das Entschädigungsabkommen unter dem Prinzip, dass alles geregelt sei, wenn es nicht ausdrücklich von der Globallösung ausgenommen werde. Der Charakter des bulgarischen Abkommens ist gerade umgekehrt : Nur die individuell bezeichneten

Ansprüche bilden Gegenstand seiner Bestimmungen. Angesichts dieser Rechtslage hätte ein Briefwechsel Zweifel hervorrufen können, ob es sich bei diesem Abkommen nicht doch um eine Globallösung handle, was vermieden werden musste."

Au vu des textes que nous avons cités, il peut être considéré comme établi que l'intention de la délégation suisse était de réserver la créance résultant de la reprise par la Bulgarie d'une tranche de la dette publique ottomane, en ce sens que cette créance devait demeurer exigible après l'exécution du traité d'indemnisation de 1954.

En revanche, si l'on se réfère au texte des dispositions de l'accord, on est étonné de constater que la réserve entendue du côté suisse n'est pas exprimée aussi clairement que nous ne l'avons imaginé jusqu'à présent. Un seul point est clair : seules bénéficient d'une indemnité sous le régime du traité les créances indiquées dans les listes annexées à l'accord. Or, la dette ottomane ne figure pas dans ces relevés et il n'y a par conséquent aucun doute sur le point de savoir que les porteurs des titres de cette dette n'avaient droit à aucune indemnité en vertu de l'accord. En revanche, le point demeure ouvert de savoir si cette omission signifiait que cette créance demeurerait réservée dans son intégralité ou qu'elle était abandonnée.

Devant le silence des textes sur ce point particulier, il faut recourir à l'interprétation du traité pris dans son ensemble. Or, d'une part, une renonciation à un droit, ici la renonciation à la créance des porteurs suisses au titre de la dette ottomane, ne se présume pas et elle doit être stipulée expressément.

D'autre part, toutefois, on doit reconnaître au cas où un règlement est qualifié de forfaitaire, qu'il en résulte un renversement de la présomption en ce sens qu'on peut considérer comme éteinte toute prétention qui n'est pas expressément réservée. Ainsi, l'usage même du terme "forfaitaire" dans l'accord de 1954 comme aussi la teneur de plusieurs de ses dispositions citées plus haut, pourraient être invoquées par la Bulgarie comme établissant une présomption qu'aucune créance des catégories visées par l'accord (ici par exemple : dette publique) n'est plus exigible après la conclusion du traité et cela indépendamment du point de savoir si elles ont ou non bénéficié d'une indemnité. Pour renverser cette présomption, il serait besoin d'une disposition claire qui réserve le sort de certaines créances. Or, comme nous l'avons vu plus haut, la délégation suisse a renoncé à apporter une telle réserve

en ce qui concerne la tranche bulgare de la Dette publique ottomane et d'ailleurs toute autre prétention quelconque.

D'ailleurs, si on les relit en ayant en vue ce qui vient d'être dit, les opinions exprimées aussi bien dans le rapport de la délégation suisse ou dans le message que dans les travaux doctrinaux, ne sont pas incompatibles avec cette solution. Elles se bornent à confirmer que les créances non mentionnées dans les listes annexées ne sont pas indemnisées sous l'empire de l'accord. Or, ce premier point, nous l'avons dit, n'est pas contesté. En revanche, elles ne prétendent pas que ces créances demeurent exigibles et elles peuvent tout aussi bien s'interpréter dans le sens d'une renonciation.

En conclusion, on doit constater qu'il subsiste un doute pratiquement insoluble sur le point soumis à notre examen. Dans ces conditions, les deux thèses opposées sont également défendables, celle de la Bulgarie comme celle de la Suisse. Par conséquent, il n'existe pas d'obstacle absolu qui empêche la Suisse de poursuivre sur le plan diplomatique la défense de sa prétention contre la Bulgarie, mais à condition que nous ayons en notre for intérieur conscience des faiblesses de notre thèse. En particulier, nous devons être persuadés que, si, par hypothèse, la question était soumise à un arbitrage international, la Suisse courrait un très fort risque de subir un échec.

DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
Le Chef du Service Juridique

