

Proposition du Département politique au Conseil fédéral¹

TRANSFERT DE SIÈGE D'ENTREPRISES SUISSES EN TEMPS DE GUERRE;
PROJET D'ÉCHANGE DE NOTES² AVEC L'AUSTRALIE

Confidentiel

Berne, 28 août 1968

I. Par l'article 16 de la loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique du 30 septembre 1955³, entrée en vigueur le 5 janvier 1956, le Conseil fédéral a reçu la compétence de prendre toutes mesures nécessaires à l'effet de protéger les biens, les droits ainsi que les intérêts économiques et financiers du peuple suisse tant à l'intérieur qu'à l'étranger, pour le cas où notre pays serait entraîné dans un conflit international. Sur cette base légale, le Conseil fédéral a promulgué, le 12 avril 1957, un arrêté protégeant par des mesures conservatoires les personnes morales, sociétés de personnes et raisons individuelles (transfert de siège)⁴ et un arrêté concernant la protection des papiers-valeurs et titres analogues par des mesures

1. *Proposition*: E1001#1974/83#8*. *Rédigée par Ch. Rubin.*

2. *Draft Swiss note et Draft Australian reply to Swiss note*, E2010A#1996/397#911* (C.22.91.1(6)). *L'échange de notes s'est déroulé à Canberra le 23 novembre 1968; cf. Echange de lettres confidentiel concernant le transfert temporaire en Australie de sièges de maisons suisses en cas et pour la durée d'une crise internationale du 23 novembre 1968*, dodis.ch/33640.

3. *Loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique du 30 septembre 1955, RO, 1956, pp. 89–104.*

4. *Arrêté du Conseil fédéral protégeant par des mesures conservatoires les personnes morales, sociétés de personnes et raisons individuelles du 12 avril 1957, RO, 1957, pp. 337–349.*



conservatoires⁵, ainsi qu'une ordonnance d'exécution⁶ du premier de ces deux arrêtés. Ces textes sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 1957. Le 4 juillet 1958⁷, l'arrêté relatif au transfert de siège a fait l'objet de quelques modifications, applicables dès le 15 juillet de la même année.

II. La mesure de protection la plus importante prévue par les arrêtés susmentionnés est le transfert temporaire de siège en cas de conflit armé. Elle peut s'appliquer aussi bien aux sociétés, avec ou sans personnalité juridique, qu'aux raisons individuelles. Les intéressés ont la faculté de décider que leur siège sera transféré, en Suisse ou à l'étranger, soit dans un lieu choisi par eux (élection volontaire de siège), soit dans la localité où siègera le gouvernement suisse constitutionnel (transfert automatique de siège), ou encore de combiner les deux possibilités. Si elles optent pour cette dernière faculté, les entreprises auront alors leur siège dans la localité où siègera le gouvernement suisse constitutionnel; si ce gouvernement se trouve dans l'impossibilité de siéger en Suisse ou à l'étranger, le transfert au lieu choisi par elles produira ses effets. La décision de transfert de siège ne provoque pas immédiatement un transfert effectif; elle ne fait que le préparer, pour le cas où la Suisse serait entraînée dans une guerre ou en prévision d'autres circonstances exceptionnelles qui priveraient les intéressés de la libre disposition de leurs biens. Indépendamment du fait que le choix d'un nouveau siège est l'affaire des intéressés eux-mêmes, il appartient aux autorités fédérales de prendre contact avec certains gouvernements étrangers afin de voir s'ils seraient disposés à recevoir en temps de guerre les entreprises suisses qui désireraient transférer leur siège sur leur territoire. Après examen de la situation et guidés essentiellement par des critères tant géographiques (éloignement des zones probables de conflits), politiques (stabilité des institutions) que juridiques (législation nationale favorable à l'accueil d'entités commerciales étrangères), nous nous sommes trouvés en face d'un nombre assez limité d'Etats pouvant entrer effectivement en ligne de compte. Ceux-ci ont préalablement, soit conclu avec notre gouvernement un accord-cadre, comme le Canada⁸, prévoyant dans les meilleures conditions possibles «la transplantation» de l'économie suisse en temps de guerre dans des territoires probablement épargnés, soit pris de leur propre initiative des dispositions internes en ce sens, tels que Panama⁹ et les Antilles néerlandaises¹⁰.

5. Arrêté du Conseil fédéral concernant la protection des papiers-valeurs et titres analogues par des mesures conservatoires du 12 avril 1957, RO, 1957, pp. 355–358.

6. Ordonnance d'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la protection par des mesures conservatoires des personnes morales, sociétés de personnes et raisons individuelles du 12 avril 1957, RO 1957, pp. 350–354.

7. Arrêté du Conseil fédéral qui modifie l'arrêté du Conseil fédéral protégeant par des mesures conservatoires les personnes morales, sociétés de personnes et raisons individuelles du 4 juillet 1958, RO, 1958, pp. 424 s.

8. Echange de lettres confidentiel (3 pièces) concernant le transfert temporaire au Canada du siège d'entreprises suisses en temps de guerre du 15 octobre 1958, dodis.ch/17841.

9. Cf. doss. E2010A#1996/397#929* (C.22.91.1(6)).

10. Pour Curaçao, cf. la note du Département politique à l'Ambassade des Pays-Bas du 29 mai 1969, E2010A#1996/397#922* (C.22.91.1(6)).

Des sondages sont opérés depuis quelque temps avec la Nouvelle-Zélande¹¹. Ceux entrepris dès le début de 1961 avec l'Australie¹² ont maintenant abouti à la mise au point d'un projet d'échange de notes entre notre Ambassade à Canberra et le «Department of External Affairs».

III. Ce projet – que nous vous soumettons ci-joint – est, comme dans le précédent canadien, divisé en quatre chapitres traitant successivement du statut des entreprises suisses d'après la législation australienne, des effets sur lesdites entreprises de la législation australienne relative aux biens ennemis, des questions fiscales, des problèmes d'immigration et de visas.

ad 1. Statut juridique des entreprises suisses transférées en Australie.

Selon la législation interne suisse concernant le transfert de siège, le but à atteindre consiste précisément à éviter que l'entreprise n'apparaisse rattachée à la Suisse par le siège de ses organes ou de ses propriétaires et qu'elle ne soit considérée comme une entreprise contrôlée par les «ennemis». En même temps, l'entreprise doit rester une entité suisse, tant dans l'intérêt de l'économie de notre pays que dans son propre intérêt, car si elle ne continuait pas à être soumise, du point de vue de son statut juridique, au droit suisse, elle se verrait contrainte de s'adapter au droit, souvent fort différent, du pays de refuge. C'est pourquoi, l'ACF du 12 avril 1957 / 4 juillet 1958 fixe le principe que l'entreprise qui aura décidé de transférer son siège hors de Suisse conservera néanmoins son statut juridique suisse, sans liquidation ni réorganisation. Il fallait s'assurer que les autorités australiennes partagent une telle manière de voir.

D'après le droit australien en vigueur, une entreprise suisse qui serait transférée temporairement en Australie lors d'un conflit international ne perdrait ni son caractère suisse ni sa personnalité juridique si elle la possédait selon le droit suisse. Bien plus, au cas où une succursale d'entreprise suisse serait déjà installée en Australie, elle pourrait être transformée en siège principal pour toute la durée des hostilités. Si l'entreprise principale voulait alors poursuivre une activité commerciale, elle serait en mesure de le faire moyennant son inscription dans le registre des entreprises étrangères et l'observation des dispositions prescrites à ce sujet dans la législation australienne. En d'autres termes, une société constituée en Suisse, qui transférerait son siège en Australie en cas de conflit international, y conserverait son statut sans «réincorporation», tant et aussi longtemps qu'elle garderait ce statut d'après la législation que les tribunaux australiens considèrent comme la loi applicable, c'est-à-dire en principe la loi de l'Etat sous la juridiction duquel la société a été créée, sous réserve cependant de la jurisprudence suivie par l'Australie en matière de règles de droit international privé.

11. Cf. la notice de Ch. Rubin du 8 novembre 1967, E2010A#1996/397#928* (C.22.91.1(6)).

12. Cf. la lettre de E. de Graffenried à P. Micheli du 11 janvier 1968, dodis.ch/32127.

ad 2. Effets sur les entreprises suisses de la législation australienne relative aux biens ennemis.

Aux termes de la législation australienne en vigueur durant la seconde guerre mondiale, la définition de sujet ennemi était appliquée aux personnes résidant ou déployant une activité en territoire ennemi. Si la Suisse avait été occupée par un Etat avec lequel l'Australie était en guerre, elle serait devenue pour l'Australie un territoire ennemi. Mais si une entreprise suisse en Australie avait pu démontrer aux autorités australiennes que son commerce ne profitait pas aux ennemis réels de l'Australie, elle aurait été autorisée à poursuivre son activité. La législation suisse relative au transfert de siège a apporté un élément d'importance à cette situation, en ce sens qu'elle prévoit une nette séparation entre une entreprise qui aurait transféré son siège ou son établissement principal hors de suisse d'une part, et les biens que cette entreprise aurait laissés au pays d'autre part. De plus, les personnes dirigeantes restées en Suisse n'auraient aucun pouvoir pour administrer les biens situés à l'étranger, hors de la portée de l'ennemi ou des alliés de celui-ci. Toute influence ou pression d'un ennemi éventuel serait écartée.

Dans ces conditions, sur la base des expériences faites pendant la seconde guerre mondiale et en considération de la nouvelle législation suisse, la réglementation adoptée, le cas échéant, par l'administration australienne aboutirait vraisemblablement à ce que toute entreprise suisse qui aurait transféré temporairement son siège ou son établissement principal en Australie ne serait pas traitée par le Contrôleur des biens ennemis comme propriété ennemie. Afin de faciliter la tâche du Contrôleur, les entreprises en cause fourniront de Suisse tous renseignements nécessaires à l'information de celui-ci. Cependant, si une législation appropriée est promulguée ultérieurement en Australie, sa portée véritable et ses modalités d'application pourront faire l'objet de pourparlers entre les gouvernements suisse et australien.

ad 3. Questions fiscales.

Il faut envisager ici un double problème. Premièrement, les entités collectives et individuelles qui feront usage des mesures de protection offertes ne doivent pas être à même d'en abuser pour éluder le paiement des impôts dus en Suisse; c'est pourquoi, la possibilité est donnée à l'Administration fédérale des contributions et aux fiscaux cantonaux d'exiger d'avance des sûretés de la part des sociétés inscrites sur le registre spécial tenu par l'Office fédéral du registre du commerce. Deuxièmement, le transfert de siège ne doit nullement faciliter une émigration définitive des entreprises commerciales, industrielles ou financières du pays. De toute façon, en transférant leur siège à l'étranger, les entreprises suisses tomberont également dans la compétence fiscale du pays d'accueil, d'où l'utilité d'une entente préalable à ce sujet avec l'Etat en cause.

Selon la législation fiscale en vigueur en Australie, les sociétés suisses qui, après avoir transféré leur siège ou leur établissement principal dans ce pays, déploieraient une activité économique en Australie avec l'aide de leur Etat-majour central, seraient considérées comme y résidant. Par consé-

quent, elles seraient assujetties au fisc australien pour les revenus provenant de leur activité en Australie. Ainsi, ces sociétés pourraient bénéficier des conventions contre la double imposition¹³ conclues par l'Australie avec des pays tiers.

ad 4. Problèmes d'immigration et de visas.

Un accord est également souhaitable dans ce secteur, pour obtenir des autorités du pays d'accueil qu'elles facilitent, dans toute la mesure du possible, l'entrée sur leur territoire de personnalités dirigeantes d'entreprises suisses qui y auraient momentanément transféré leur siège.

Il est ainsi convenu que l'octroi de visas et le renouvellement périodique de ceux-ci, en faveur de dirigeants d'entreprises et de leur proche famille, devraient s'effectuer sans difficulté, à condition que le nombre des requérants ne soit pas excessif. Afin de prévenir tout abus dans ce sens, les demandes de visas passeront par les autorités suisses avant d'être transmises aux autorités australiennes par l'intermédiaire de notre Ambassade à Canberra. De plus, pour que le transfert ait tout de même lieu sans retard en cas de crise internationale soudaine, l'administration australienne s'est déclarée prête à faire état de sa bonne volonté si les formalités normales d'immigration temporaire de personnes ne pouvaient, de par les circonstances, être rigoureusement observées.

IV. Pour apprécier en toute connaissance de cause le résultat des négociations menées avec l'Australie, il y a lieu de prendre en considération divers éléments. D'abord, c'est après l'aboutissement favorable des pourparlers avec le Canada¹⁴ que nous avons jugé opportun d'ouvrir la discussion avec l'un ou l'autre pays du Commonwealth qui pourrait se prêter, à long terme, à une entente de ce genre. Ensuite, il convient de relever que nous sommes demandeurs sur toute la ligne; nous n'avons pas de contre-prestations à offrir, d'autant plus que les Australiens n'ont jamais exigé le bénéfice de la réciprocité. Enfin, vu la nature d'un tel accord, dont la portée pratique est actuellement quasi impossible à évaluer, il ne paraît pas réalisable d'en faire un instrument de monnaie d'échange dans le cadre général de nos relations avec l'Australie. Mais, étant donné notamment l'évidente bonne volonté dont nos interlocuteurs ont fait preuve tout au long des entretiens, nous sommes d'avis que l'entente intervenue est satisfaisante, bien qu'elle constitue une simple déclaration d'intention de la part de partenaires dignes de confiance plutôt qu'un véritable accord international conclu en bonne et due forme.

Dès lors, d'entente avec le Département de justice et police, le Département des finances et des douanes et le Département de l'économie publique, le Département politique a l'honneur de proposer:

13. Sur les négociations entre la Suisse et l'Australie pour la conclusion d'une convention en vue d'éviter la double imposition, cf. doc. 107, dodis.ch/32130. Sur les accords conclus par l'Australie, cf. doss. E2001E-01#1988/16#2055* (B.72.11).

14. Cf. le PVCF N° 22 du 8 janvier 1960, dodis.ch/15560.

1. Le présent rapport est approuvé.

2. Le Département politique est invité à charger l'Ambassade de Suisse à Canberra¹⁵ à procéder à un échange de notes, au sens du projet ci-joint, avec le «Department of External Affairs»; il est autorisé, en cas de besoin, à ouvrir ultérieurement de nouveaux pourparlers avec les autorités australiennes.

3. Le Département politique est autorisé à renseigner les intéressés¹⁶ sur les possibilités qui leur sont ainsi offertes en Australie¹⁷.

15. *Télégramme N° 32 du Département politique à l'Ambassade de Suisse à Canberra du 24 septembre 1968, doss. comme note 2.*

16. *Cf. la circulaire de E. Diez du 6 novembre 1968, doss. comme note 2.*

17. *La proposition a été acceptée sans modifications par le Conseil fédéral. Cf. le PVCF N° 1485 du 23 septembre 1968, dodis.ch/32152.*