

30.1.1989

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss
 Décision
 Decisione

109

Indemnisation des Suisses d'Algérie

Vu la note de discussion du DFAE du 16 janvier 1989

Après délibération, il est

décidé:

Il est renoncé à la solution à bien plaire.

Pour extrait conforme,
 le secrétaire,

Kollauszug an:			
<input type="checkbox"/> mit Beilage			
K.	Dep.	Anz.	Akten
	EDA	8	-
X	EDI	1	-
X	EJPD	1	-
X	EMD	1	-
X	EFD	1	-
X	EVD	1	-
X	EVED	1	-
X	BK	3	-
	EFK		
	Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

3003 Berne, le 16 janvier 1989

Au Conseil fédéral

NOTE DE DISCUSSION

Indemnisation des Suisses d'Algérie

- 1) La présente note constitue une suite à la décision du Conseil fédéral du 9 mars 1987 de charger le DFAE de poursuivre ses efforts en faveur des Suisses dont les biens ont été nationalisés en Algérie.
- 2) Dans les mois qui ont suivi l'indépendance en 1962, les autorités algériennes ont procédé à une série de nationalisations à l'encontre des intérêts étrangers situés en Algérie. Les ressortissants suisses n'ont pas échappé à ces mesures et ont subi un dommage qui avait à l'époque été globalement estimé à environ trente-cinq millions de francs suisses. Aucun appel public n'a toutefois été lancé, afin de ne pas éveiller chez nos compatriotes des espoirs qui n'auraient pu qu'être déçus. Ce chiffre couvre le préjudice subi par des citoyens exclusivement suisses à la suite d'atteintes étatiques à leurs droits patrimoniaux. Il n'englobe pas les dommages qui échappent au champ de la protection diplomatique, telles les pertes occasionnées lors des combats qui ont précédé l'indépendance ou dans la période troublée qui a suivi celle-ci.

Toutes les démarches tentées à ce jour pour obtenir réparation ont échoué. Les contacts bilatéraux entre les deux pays n'ont pourtant pas manqué : près de vingt visites au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires se sont échelonnées à Berne et Alger entre 1968 et aujourd'hui. La dernière a eu lieu en mars 1988. A chacune de ces rencontres le dossier des nationalisations a été évoqué. Mais nous nous sommes toujours heurtés à une fin de non recevoir, que la partie algérienne a eu à plusieurs reprises l'occasion de justifier par l'argumentation suivante. Privée de sa souveraineté par la colonisation, l'Algérie n'avait alors ni sollicité, ni approuvé l'installation de ressortissants étrangers sur son territoire et pas davantage l'acquisition de biens par eux. Au contraire, elle a subi de la part de la puissance coloniale et des personnes établies sous sa protection en Algérie des confiscations et des dépossessions ainsi que l'exploitation de sa main d'oeuvre. Quant à la propriété urbaine et industrielle, où l'apport en capital du colon est souvent indéniable, sa reprise par l'Algérie ne constitue qu'une compensation partielle des rigueurs de la colonisation. Partant, l'Algérie s'est fixé pour principe de ne pas indemniser les intérêts étrangers saisis ou nationalisés.

Conscient de l'intransigeance des autorités algériennes, le DFAE s'est parallèlement employé, dans le cadre de nos relations économiques avec l'Algérie, à rechercher des formules discrètes et pragmatiques susceptibles également de conduire au résultat : constituer en faveur de nos concitoyens lésés une somme destinée à couvrir, ne serait-ce que partiellement, le préjudice subi. C'est ainsi qu'en 1972 nous avons envoyé une mission à Alger, dirigée par le Secrétaire général d'alors du DFAE, afin d'explorer trois domaines de transactions propres à alimenter un fonds d'indemnisation, à savoir : les livraisons de pétrole et de gaz, les ventes de vin, l'octroi de crédits. Ces pourparlers n'aboutirent pas, la partie algérienne se bornant à demander que, quelle que

fût la solution adoptée, la Suisse assume elle-même la charge de l'indemnité. Nous avons également envisagé en 1973 d'affecter à l'indemnisation de nos compatriotes les primes de garantie sur les risques à l'exportation et à l'investissement (GRE et GRI) versées par diverses entreprises suisses participant, avec un consortium européen, à un important contrat portant sur des achats de gaz naturel et la vente d'installations et équipements de haute technologie. Mais l'affaire ne vit pas le jour. En 1979, une autre mission partit pour Alger, avec de nouvelles suggestions : rachat de la "Maison Suisse" par les autorités algériennes à un bon prix; dépôt en francs suisses par la Banque centrale algérienne à la Banque nationale suisse non porteur, dont les intérêts seraient portés sur un compte d'indemnisation; octroi d'un gros contrat à une firme suisse, à un prix permettant un virement sur un fonds de réparation. Ces tentatives furent vaines. A diverses reprises également, la dernière fois en 1988, des contacts ont été établis avec les milieux pétroliers de notre pays pour voir avec eux s'il serait possible, dans le cadre de leurs importations algériennes, de mettre sur pied des mécanismes de compensation. Aucune de ces démarches n'a abouti.

Les ressortissants suisses lésés par la reprise par l'Algérie des intérêts étrangers se sont regroupés dans une Association des Suisses Spoliés d'Algérie et d'Outre-Mer (ASSAOM), qui défend également les Suisses dont les biens au Zaïre ont été nationalisés. L'ASSAOM est intervenue à d'innombrables reprises à Berne, multipliant les démarches auprès des Conseillers fédéraux, en particulier les chefs du DFAE et du DFEP. Ses membres ont toujours pu compter sur un certain soutien dans la presse, qui publie régulièrement des articles sur les Suisses d'Algérie, en relevant qu'en dépit des années, aucune solution n'a pu être apportée au dossier. La pression de l'ASSAOM sur l'administration fédérale, loin de s'atténuer, tend même plutôt à se renforcer.

- 3) Compte tenu, d'une part, du refus persistant des autorités algériennes de conclure un accord d'indemnisation ou de prêter la main à un quelconque arrangement, d'autre part, de l'échec de nos efforts sur le plan de nos relations commerciales ou financières bilatérales, le Conseil fédéral est placé devant une alternative : mettre en veilleuse le dossier et en informer les intéressés ou mettre à disposition des lésés un certain montant représentant une réparation - partielle - du préjudice subi, pas que le Conseil fédéral s'était déjà refusé à franchir par décision du 18 août 1984 et du 9 mars 1987 (cf. également réponses du CF à l'interpellation Biel du 19.6.1980/80.475 et à l'interpellation de Chastonay du 29.11.1982/82.596).

Le Conseil fédéral a estimé jusqu'à présent que la responsabilité de la Confédération n'était pas engagée pour des dommages causés à nos compatriotes à l'étranger par l'Etat dans lequel ils résident ou possèdent des intérêts (cf. décision du 9 mars 1987, réponse du 24.2.1988 à la question ordinaire Philipona du 1.12.1987; voir également Message du CF concernant l'insertion dans la Constitution fédérale d'un article 45 bis sur les Suisses de l'étranger, FF 1965, p. 451 ss) et qu'elle ne saurait dès lors être tenue à prestations. Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral s'est désintéressé jusqu'ici du sort des Suisses de l'Algérie. Ainsi ont-ils reçu une aide d'urgence d'environ 1 million de francs lors de leur retour en Suisse. Les membres du Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger, coopérative d'assurance qui bénéficie d'une garantie financière de la Confédération, ont en outre touché des indemnités forfaitaires pour un montant total de 1,84 millions de francs. Depuis 1948, les Suisses d'Algérie ont eu également, comme tous les Suisses de l'étranger, la possibilité de s'affilier à l'AVS (OAF, art. 8; RS 831.111). Il leur est enfin loisible de demander des rentes AVS extraordinaires (LAVS, art. 42; RS 831.10) et des prestations complémentaires (LPC; RS 831.30) ainsi que des prestations d'assistance sociale sur la base de la

législation cantonale et communale. Les autorités fédérales ont en outre prié à plusieurs reprises l'ASSAOM de leur signaler les éventuels cas de détresse sociale dans laquelle se trouverait l'un ou l'autre de ses membres. L'ASSAOM n'a toutefois jamais donné suite à ces invitations.

La question d'une éventuelle prestation à bien plaie de la Confédération ne peut être définitivement tranchée qu'après une analyse détaillée des arguments qui militent pour ou contre une telle solution.

- Arguments pour :

- Le versement d'une indemnité extraordinaire, qui serait mise à la charge du budget fédéral, offrirait la possibilité de régler une fois pour toute un problème vieux de près de 30 ans et ferait taire ce reproche, maintes fois exprimé, selon lequel les autorités fédérales ont "laissé tomber" les Suisses de l'Algérie.

- Aux yeux de ces Suisses de l'Algérie, un tel geste traduirait de manière concrète notre solidarité avec nos compatriotes de l'étranger, solennellement réaffirmée par le pouvoir fédéral à chacune des Journées annuelles des Suisses de l'étranger et serait une manière de conformer davantage encore notre action au discours officiel.

- Nos concitoyens ont été victimes de circonstances indépendantes de leur volonté et à l'égard desquelles ils ne portent aucune responsabilité.

- L'idée de prestations à bien plaie de la Confédération n'est pas nouvelle. Par Arrêté fédéral du 13 juin 1957 concernant une aide extraordinaire aux Suisses à l'étranger et rapatriés victimes de la guerre de 1939 à

1945 (RS 983.11), les Chambres fédérales avaient approuvé l'idée d'allocations en faveur des Suisses de l'étranger victimes de la Seconde guerre mondiale et destinées à faciliter leur réinsertion professionnelle et sociale. On peut également évoquer les dédommagements - même s'ils ne constituent pas à proprement parler des précédents, puisqu'il s'agissait d'accidents naturels - accordés à la suite de Tchernobyl ou des pluies torrentielles qui se sont abattues sur certaines régions de la Suisse au cours de l'été 1987.

- Pour les intéressés, le concept de "détresse sociale", en tant que critère pour l'octroi de prestations particulières, ne suffit plus. Ils ne prétendent à aucune charité et ne revendiquent que la reconnaissance de leurs droits par la Suisse, à défaut de pouvoir l'obtenir de l'Algérie.

- Des prestations extraordinaires n'impliqueraient aucune renonciation de la part des autorités fédérales à faire valoir leurs droits dans le cadre de la protection diplomatique et ne feraient ainsi pas obstacle à l'ouverture ou à la poursuite de négociations en vue de la conclusion d'un accord d'indemnisation.

- Arguments contre :

- Aucune obligation juridique ne pèse sur la Confédération. Il ne lui incombe pas de se substituer aux Etats qui exproprient. Par ailleurs, selon notre philosophie libérale de l'existence, il appartient à chacun d'assumer lui-même les risques liés à l'émigration, décision qui résulte d'un libre choix.

- Le versement d'une indemnité marquerait une modification fondamentale de la pratique suivie jusqu'ici par le Conseil fédéral. La chose ne manquerait pas d'être connue à l'étranger et notre position dans les négociations ou pourparlers en matière d'indemnisation, qui sont en cours avec la RDA, l'URSS et la Chine, s'en trouverait affaiblie. Il faut donc se garder de tout geste qui puisse être perçu par nos partenaires étrangers comme un assouplissement de nos conceptions traditionnelles en matière de protection juridique des investissements.
- Un geste en faveur des Suisses de l'Algérie pourrait avoir de sérieuses incidences budgétaires. Il constituerait en effet un précédent que seraient susceptibles d'invoquer tous les Suisses victimes dans le passé ou à l'avenir d'atteintes étatiques dans leurs intérêts patrimoniaux à l'étranger serait ainsi de nature à susciter certaines revendications (p.ex. dommages subis en URSS au cours de la Révolution de 1917).
- L'octroi d'une indemnité, même partielle, avantagerait paradoxalement les Suisses d'Algérie par rapport aux Suisses qui ont fait l'objet de mesures semblables de confiscation au Maroc et au Zaïre, Etats avec lesquels nous sommes parvenus à conclure un accord d'indemnisation. En effet, ces Suisses du Maroc et du Zaïre n'ont touché ou ne toucheront respectivement que 20 % et 10 % au maximum de leurs créances, alors que nos compatriotes d'Algérie percevraient davantage (cf. plus bas, chiffre 4).
- Le bénéfice de toute mesure devrait, conformément au principe de l'égalité de traitement, être étendu aux Suisses qui, bien que n'étant pas résidents au moment des nationalisations en Algérie, y possédaient des intérêts.

- Le cercle des Suisses d'Algérie que couvre la protection diplomatique n'est en fait pas identique au cercle de ceux qui ont été économiquement les plus touchés au cours des "événements". Il serait injuste d'avantager, du fait de la responsabilité de l'Etat algérien, ceux qui répondraient fortuitement aux conditions générales du droit des gens pour la protection diplomatique, alors que les autres, parfois plus durement frappés, ne recevraient rien.

- L'ASSAOM ne nous a jamais soumis de cas de détresse, bien qu'elle ait été invitée à plusieurs reprises à le faire. Il serait difficilement concevable que la Confédération fasse des versements, sans chercher à tenir compte de la situation financière personnelle des intéressés.

- Le Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger a précisément été créé pour venir en aide à ceux de nos compatriotes qui sont victimes d'événements politiques extraordinaires.

- La Commission des Suisses de l'étranger n'est jamais allée jusqu'à préconiser un geste "ad hoc" en faveur de nos compatriotes de l'Algérie.

4) Devant l'échec de nos démarches et de nos efforts, deux options peuvent être envisagées :

- soit le dossier est mis en veilleuse et ne sera rouvert que lorsque les circonstances le permettront (par exemple évolution de la situation politique en Algérie). Le DFAE en informe les intéressés.

- soit le DFAE est chargé de préparer une proposition en vue de l'ouverture au budget 1990 d'un crédit unique en faveur des Suisses de l'Algérie. On pourrait envisager

3003 Bern, 27. Jan. 1989

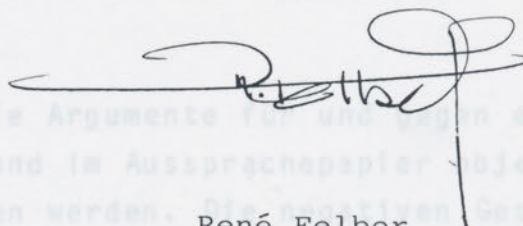
un montant de l'ordre de 10 millions de francs, ce qui représenterait un dividende de 28,5 %, situé à mi-chemin entre le dividende versé en 1987 par le Zaïre (moins de 10 %) et celui versé par certains pays de l'Est, avec lesquels nous avons conclu des accords d'indemnisation à la fin des années 1940 et au début des années 1950.

Entschädigung der Algerien-Schweizer

Mitbericht

zum Antrag (Aussprachepapier) des

Département fédéral
des affaires étrangères



René Felber

Wir anerkennen, dass die Argumente für und gegen eine Entschädigung durch den Bund im Aussprachepapier objektiv und ausgewogen wiedergegeben werden. Die positiven Gesichtspunkte scheinen uns allerdings klar zu überwiegen. Grosses Gewicht messen wir dem Einwand zu, dass mit der Entschädigungslösung eine grundlegende Praxisänderung vollzogen würde, die unsere Position bei den laufenden Verhandlungen für den Abschluss künftiger Entschädigungsabkommen (DOR, URSS, China) empfindlich schwächen könnte. Besonders problematisch und schwerwiegend ist sodann auch, dass mit einem Entgegenkommen an die Algerien-Schweizer ein gefährliches Präjudiz für weitere ähnliche Begehren mit unabschätzbaren finanziellen Folgen für den Bund geschaffen würde.

Wir halten dafür, dass der Bundesrat gegen die Entschädigungslösung bzw. für die vorläufige Schliessung des Dossiers optieren sollte.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

SKL

Stich



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, 27. Jan. 1989

Für die BR.-Sitzung
 vom 30. JAN. 1989

An den Bundesrat

Entschädigung der Algerien-Schweizer

Mitbericht

zum Antrag (Aussprachepapier) des EDA vom 16. Januar 1989

Wir anerkennen, dass die Argumente für und gegen eine Entschädigung durch den Bund im Aussprachepapier objektiv und ausgewogen wiedergegeben werden. Die negativen Gesichtspunkte scheinen uns allerdings klar zu überwiegen. Grosses Gewicht messen wir dem Einwand zu, dass mit der Entschädigungslösung eine grundlegende Praxisänderung vollzogen würde, die unsere Position bei den laufenden Verhandlungen für den Abschluss künftiger Entschädigungsabkommen (DDR, URSS, China) empfindlich schwächen könnte. Besonders problematisch und schwerwiegend ist sodann auch, dass mit einem Entgegenkommen an die Algerien-Schweizer ein gefährliches Präjudiz für weitere ähnliche Begehren mit unabsehbaren finanziellen Folgen für den Bund geschaffen würde.

Wir halten dafür, dass der Bundesrat gegen die Entschädigungslösung bzw. für die vorläufige Schliessung des Dossiers optieren sollte.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich