

1832

Eidgenössisches Departement  
 für Auswärtige Angelegenheiten  
 Département fédéral des affaires étrangères  
 Dipartimento federale degli affari esteri

19 novembre 1980

Message à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation d'un accord d'indemnisation avec le Zaïre

Département des affaires étrangères. Proposition du 4 novembre 1980 (annexe)  
 Département de justice et police. Co-rapport du 11 novembre 1980 (adhésion)  
 Département des finances. Co-rapport du 11 novembre 1980 (adhésion)  
 Département de l'économie publique. Co-rapport du 11 novembre 1980 (adhésion)  
 Chancellerie fédérale. Co-rapport du 13 novembre 1980 (annexe)  
 Département des affaires étrangères. Rapport complémentaire du 17 novembre 1980 (adhésion)

Vu la proposition du département des affaires étrangères, compte tenu de la procédure de co-rapport et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le rapport du département des affaires étrangères concernant les négociations d'indemnisation qui ont été menées avec le Zaïre est approuvé, en ajoutant un nouveau chapitre 4: Grandes lignes de la politique gouvernementale. Le chapitre 4 (Constitutionnalité) sera chapitre 5 et la dernière phrase de ce chapitre (page 6) doit être supprimée.
2. Le projet de message relatif à l'accord entre la Confédération suisse et la République du Zaïre concernant l'indemnisation des ressortissants suisses au Zaïre à la suite des mesures de zaïrianisation ou de radicalisation, signé le 8 octobre 1980 à Kinshasa, est approuvé.

Publication:  
Feuille fédérale

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BK	4	(Hb, Br, Sa, Rc)	pour exécution
- EDA	6		pour exécution
- EJPD	3	"	connaissance
- EFD	7	"	"
- EVD	5	"	"
- EPK	2	"	"
- FinDel	2	"	"

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*SA Wozniak*

Dodis





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

s.B.34.66.Zaire.O. - KJ/MX/sy      Berne, le 4 novembre 1980  
 p.B.51.30.Zaire.

Distribuée

Au Conseil fédéral

Pas pour la presse  
 (sauf message)

Message à l'Assemblée fédérale  
 concernant l'approbation d'un accord  
 d'indemnisation avec le Zaïre

I

Par sa décision du 12 décembre 1977, le Conseil fédéral a chargé le Département politique de poursuivre les négociations engagées en 1976 avec le Zaïre en vue d'aboutir au règlement de diverses réclamations suisses envers l'Etat zaïrois. Il a autorisé le chef de la délégation suisse, le Ministre Jean Monnier, sous-directeur de la Direction du droit international public, à signer un accord d'indemnisation. D'autre part, le Département politique a été autorisé à procéder à un appel public en vue d'établir la liste complète des ressortissants et sociétés suisses pouvant prétendre à une indemnité de la part de l'Etat zaïrois.

Un appel, publié le 10 octobre 1978, permit de découvrir, à côté des cas de zaïrianisation déjà connus, trois cas nouveaux. Après examen par les services compétents du Département politique puis par les autorités zaïroises, un seul cas additionnel a été retenu finalement et ajouté à la liste des cas indemnifiables.

Au terme de la cinquième phase de négociations, qui s'est tenue à Kinshasa les 7 et 8 octobre 1980, les deux chefs de délégation ont signé un accord concernant l'indemnisation des ressortissants suisses au Zaïre touchés par des mesures de zaïrianisation (nationalisation au profit de particuliers zaïrois) et de radicalisation (nationalisation au profit de l'Etat), prises à partir de 1973. L'accord prévoit le versement par le gouvernement zaïrois d'une indemnité globale et forfaitaire de 3'200'000 zaïres, soit 1'824'000 francs suisses.

## II

Les négociations, qui se sont déroulées dans le cadre d'une commission mixte créée selon l'article 7 de l'accord entre la Suisse et le Zaïre relatif à la protection et à l'encouragement des investissements, du 10 mars 1972, ont porté sur l'ensemble du contentieux existant avec le Zaïre, tel qu'il a été décrit dans le rapport du Département politique du 23 novembre 1977. L'accord qui vient d'être conclu ne vise cependant que les zaïrianisations et les radicalisations, qui représentent l'élément de loin le plus important du contentieux.

La partie zaïroise fit valoir au départ la mise en oeuvre dès 1976 d'une politique de rétrocession des entreprises zaïrianisées à leurs anciens propriétaires, sous condition d'une participation zaïroise de 40 %. Cette politique devait toutefois se révéler un échec. Parmi les ressortissants suisses lésés, un seul put récupérer ses biens dans des conditions satisfaisantes. La délégation zaïroise ayant admis le principe d'une indemnisation à la charge de l'Etat pour régler, de manière globale et forfaitaire, les prétentions suisses, les deux parties tombèrent d'accord, à l'issue de la quatrième phase de négociations en octobre 1979, sur un montant provisoire de 2'757'991 zaïres pour l'ensemble des cas de zaïrianisation et de radicalisation. Bien que la partie zaïroise

ait fait état des travaux d'une commission d'estimation zaïroise, les montants admis correspondaient dans presque tous les cas aux chiffres présentés par la délégation suisse.

Lors de la dernière phase de négociations, la délégation suisse réussit encore à faire admettre deux cas dont le traitement avait été réservé, de sorte que le montant final, qui couvre dix-neuf cas, s'élève à 3'200'000 zaïres.

Devant le refus obstiné de la partie zaïroise d'envisager le paiement de l'indemnité dans une monnaie autre que le zaïre et tenant compte, d'autre part, de la pénurie chronique de devises dont souffre le Zaïre, la délégation suisse a accepté que l'indemnité soit fixée et versée dans cette monnaie. Comme le zaïre a été dévalué à plusieurs reprises depuis la date des mesures de dépossession (le zaïre, qui valait 6,04 francs suisses en 1974, ne vaut aujourd'hui que 0,57 franc suisse), il était indispensable que la partie suisse se prémunisse au moins contre de nouvelles dévaluations par une garantie de change. Elle a obtenu ainsi que le montant de l'indemnité soit exprimé aussi en francs suisses, au cours valable le jour de la signature, soit 1'824'000 francs suisses. L'accord prévoit expressément qu'en cas de modification du cours, le montant en zaïres sera ajusté en proportion (article 3).

Pour permettre aux ayants droit en Suisse de recevoir en francs suisses la part de l'indemnité qui leur revient, le Département a exploré, de concert avec l'Office des affaires économiques extérieures, diverses possibilités de transfert. Les dépenses de l'ambassade de Suisse à Kinshasa sont trop peu importantes pour qu'une compensation interne puisse entrer en ligne de compte. Quant aux activités de la coopération technique au Zaïre, elles sont quasi inexistantes. En revanche, une solution pourrait être trouvée en relation avec les dépenses locales d'entreprises suisses envisageant de faire des investissements au Zaïre. Les contacts pris récemment avec Alusuisse, qui projette de construire

une usine d'aluminium dans le Bas-Zaïre, permettent d'entrevoir une possibilité au cas où ce projet se réaliserait.

Les dispositions qui seront prises en vue du transfert du montant de l'indemnité feront l'objet d'arrangements d'exécution entre les gouvernements suisse et zaïrois (accord, article 4).

### III

S'agissant des autres éléments du contentieux, les discussions au sein de la commission mixte ont conduit aux résultats suivants :

1. Au début des négociations, la délégation suisse saisit la partie zaïroise de la question des dommages subis par des ressortissants suisses lors des troubles et des émeutes qui suivirent l'indépendance du Zaïre, le 30 juin 1960. La partie zaïroise s'est montrée d'emblée extrêmement réticente, pour ne pas dire négative, à l'endroit de ces réclamations. Invoquant une ordonnance-loi de 1969 excluant pratiquement toute mise en cause de l'Etat de ce chef, elle a en outre affirmé constamment que le Zaïre ne pouvait pas être tenu pour responsable, selon le droit international, des dommages causés à des étrangers au cours de ces événements.

Il convient de relever que les réclamations présentées à ce titre manquaient pour la plupart - pour des raisons évidentes vu les circonstances - des preuves requises pour en établir le bien-fondé comme l'étendue. La totalité des montants avancés, qui résultaient d'estimations faites par les intéressés eux-mêmes, étaient au surplus minimales par rapport à la valeur de l'ensemble des cas de zaïrianisation et de radicalisation.

Compte tenu de cette situation et vu l'opposition réitérée de la partie zaïroise, lors de l'ultime phase des négociations, au principe d'une réparation de ce genre de dommages, la délégation suisse, pour ne pas mettre en péril la conclusion d'un accord relatif aux

zaïrianisations, décida de ne pas maintenir des réclamations dont le fondement en droit international était pour le moins douteux. Il y a lieu de noter qu'aucun autre Etat n'a été indemnisé à ce titre.

2. Tenus, comme tous les immigrants étrangers au Congo belge, de verser une caution d'immigration, remboursable au moment de leur départ définitif, les ressortissants suisses quittant le Congo après l'indépendance n'ont pas tous été remboursés par les autorités zaïroises, devenues dépositaires des cautions. Parmi les cas annoncés au Département des affaires étrangères, cinq n'ont pas été réglés.

La délégation zaïroise s'est constamment retranchée dans des explications d'ordre administratif interne pour tenter de justifier le retard, sans contester pour autant le principe même du remboursement. La partie zaïroise s'est engagée, lors de la dernière séance de négociations, à verser les montants en cause au compte de l'ambassade de Suisse à Kinshasa, qui les tiendra à la disposition des ayants droit.

3. Pendant toute la durée des négociations, la délégation suisse a rappelé à la partie zaïroise les obligations qui incombent à l'administration zaïroise du fait que certains de ses services occupent, à titre de locataires, des immeubles appartenant à des ressortissants suisses, sans avoir jamais payé les loyers convenus. Un organisme d'Etat, qui possède le monopole de la gérance d'immeubles, n'a pas été en mesure d'exercer une action utile entre les occupants et les propriétaires. La délégation zaïroise s'est engagée à faire payer dans les meilleurs délais les loyers dus aux six ressortissants suisses dont les dossiers lui ont été soumis par la partie suisse.

4. A la suite de l'appel du 10 octobre 1978, trente-trois propriétaires suisses de biens-fonds ont annoncé des dommages qu'ils auraient subis en raison de la législation foncière zaïroise.

Un examen de ces demandes a montré qu'une intervention de l'Etat zaïrois ne pouvait pas être prouvée, sauf dans trois cas. Grâce aux efforts de la délégation suisse, deux cas ont été réglés; les immeubles ont été restitués à leurs propriétaires. Dans le troisième cas, la délégation zaïroise fera en sorte que la restitution ait lieu avant le 31 décembre 1980.

5. Un aspect du contentieux examiné par la commission mixte intéresse les ressortissants suisses qui avaient cotisé à la Caisse des pensions et allocations familiales des employés du Congo belge et du Ruanda Urundi et qui, par suite de l'indépendance du Congo, ont perdu une partie de leur droit à une rente ou au remboursement des cotisations. La partie zaïroise a exposé qu'une distinction était faite avant l'indépendance entre le régime de sécurité sociale ouvert aux Congolais et celui dont bénéficiaient les ressortissants étrangers; le Zaïre a repris exclusivement les caisses accessibles avant l'indépendance aux seuls Congolais, la Belgique reprenant celles auxquelles étaient affiliés les non-Congolais. Il en résulterait dès lors que les Suisses ne sont pas habilités aujourd'hui à s'adresser au Zaïre pour le versement des rentes. La partie zaïroise étant restée inflexible en cette matière, aucun rapprochement des points de vue n'a été possible.

6. La délégation suisse a également évoqué le problème des créances commerciales suisses échues et des recettes en zaïres de Swissair pour lesquelles le transfert en devises n'a pas été effectué. Par manque de devises, le Zaïre n'a pas pu s'acquitter de ses dettes envers les pays créanciers. La dette extérieure du Zaïre, qui dépasse actuellement 4,4 milliards de dollars, a rendu nécessaire une consolidation de dettes.

Sur la base des recommandations du "Club de Paris", la Suisse et le Zaïre ont conclu le 31 juillet 1980 un accord de rééchelonnement des dettes zaïroises (décision du Conseil fédéral du 27 août 1980). Il porte sur un montant de 20 millions de francs. Le

premier paiement de 3,3 millions de francs, prévu dans le cadre de cet accord, a déjà été versé.

Il reste environ un million de francs non couverts par l'accord, dont le transfert dépend du bon vouloir de la Banque du Zaïre. Toutefois, il faut espérer que le montant sera transféré au courant de l'année prochaine.

En ce qui concerne le transfert des recettes de Swissair, cette société est en contact direct avec le gouverneur de la Banque du Zaïre pour trouver une solution adéquate.

#### IV

Il s'est révélé très difficile de mener avec les autorités zaïroises, dans le cadre de la commission mixte, des négociations dont le seul but était d'éliminer le contentieux existant entre les deux pays. La partie zaïroise a souvent exprimé le regret que cette commission, contrairement à celles que le Zaïre a établies avec d'autres pays et qui traitent de projets divers de coopération, ne s'occupe que du règlement d'un contentieux. Si le Zaïre, qui connaît des difficultés économiques et financières considérables, s'est en fin de compte résolu à signer un accord d'indemnisation, le motif doit sans doute en être cherché dans l'espoir d'ouvrir ainsi la voie à une éventuelle coopération financière et technique avec la Suisse.

Nous avons relevé ci-dessus que la partie zaïroise a admis largement les estimations suisses des biens zaïrianisés et radicalisés. Toutefois, le montant de l'indemnité convenue ne représente, compte tenu des dévaluations du zaïre intervenues depuis 1974, qu'une fraction de la valeur des biens en question. Cela étant, il faut rappeler que les indemnités prévues dans les accords conclus antérieurement par la Suisse ne correspondaient pas, surtout lorsqu'il s'agit d'une somme globale et forfaitaire, à la valeur

intrinsèque des biens expropriés. Les accords d'indemnisation, comme tout accord interétatique, ne peuvent résulter que de concessions réciproques. La garantie de change obtenue par la délégation suisse est au moins une assurance que la somme convenue ne sera pas réduite jusqu'au moment du paiement.

D'autre part, il convient d'observer que seul un autre Etat que la Suisse - la Belgique - a signé avec le Zaïre un accord relatif à l'indemnisation de biens zaïrianisés et radicalisés. Selon cet accord, conclu en 1976, l'Etat zaïrois doit régler en vingt ans les indemnités dues en les versant sur un compte de l'Etat belge au Zaïre à utiliser pour des paiements de la coopération belge dans ce pays. La Belgique a opéré un préfinancement en vue de payer les indemnités aux ayants droit, en francs belges et sur une période réduite à dix ans.

Si, enfin, l'on tient compte du fait que, dans le cadre du réaménagement des relations économiques internationales, les Etats du tiers monde sont de plus en plus réticents à accepter les vues des Etats industrialisés touchant l'obligation d'indemniser la propriété étrangère expropriée, il apparaît que l'accord conclu avec le Zaïre représente le maximum de ce qui pouvait être obtenu. Il peut dès lors être considéré comme satisfaisant.

V

Le Département de justice et police (Office de la justice), le Département des finances (Administration des finances) et le Département de l'économie publique (Office des affaires économiques extérieures), dûment consultés, sont d'accord avec la présente proposition et avec le projet de message relatif à l'accord avec la République du Zaïre concernant l'indemnisation d'intérêts suisses.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

VI

3003 Bern, 13. November 1980 Kn/Ba

Vu ce qui précède, le Département des affaires étrangères a l'honneur de

proposer :

1. Le Conseil fédéral approuve le rapport du Département des affaires étrangères concernant les négociations d'indemnisation qui ont été menées avec le Zaïre.
2. Le projet de message relatif à l'accord entre la Confédération suisse et la République du Zaïre concernant l'indemnisation des ressortissants suisses au Zaïre à la suite des mesures de zaïrianisation ou de radicalisation, signé le 8 octobre 1980 à Kinshasa, est approuvé.
3. La Chancellerie fédérale en assure la publication dans la Feuille fédérale.

DEPARTEMENT FEDERAL  
 DES AFFAIRES ETRANGERES

Pierre Aubert

Annexes :

- Projet de message (en français et en allemand)
- Accord du 8 octobre 1980 (texte original en français avec traduction en allemand)
- Projet d'arrêté fédéral concernant l'approbation de l'accord (en français et en allemand)

Pour co-rapport :

- au Département de justice et police
- au Département des finances
- au Département de l'économie publique

Extrait du procès-verbal à :

- Chancellerie fédérale, pour exécution
- DFAE, pour exécution
- DFJP, pour information
- DFF, pour information
- DFEP, pour information
- Contrôle des finances, pour information
- Délégation des finances, pour information



1833

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 13. November 1980 Hn/Ba

Ausgeteilt

19 novembre 1980

An den Bundesrat

Abkommen mit der Republik Zaire betreffend die  
Entschädigung schweizerischer Interessen

Mitbericht

zum Antrag des EDA vom 4. November

Nach Artikel 45quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung vom 22. Juni 1979 ist in jeder Vorlage des Bundesrates das Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik zu erläutern.

Wir b e a n t r a g e n daher die Ergänzung der Botschaft durch einen neuen Abschnitt

4 Richtlinien der Regierungspolitik (der bisherige Abschnitt 4 wird 5) mit folgendem Inhalt:

"Diese Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Periode 1979-1983 (BBl 1980 I 630) nicht erwähnt. Sie wahrt aber die Interessen unserer Mitbürger und stimmt mit den Zielen unserer Regierungspolitik überein."

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler: