

Vendredi 11 novembre 1949.

Nationalisations en France.

Département politique. Proposition du 9 novembre 1949.

Le département politique communique:

I.

" Dans son rapport du 3 juin 1947 au Conseil fédéral sur les mesures de nationalisation en France, le département politique relevait l'importance des intérêts suisses touchés par ces mesures, notamment par la loi No 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz. Il s'agit de valeurs d'entreprises nationalisées représentant 1,4 milliards de francs français, évaluées aux cours cotés pendant la période d'estimation fixée dans cette loi. Convertie en francs suisses, cette somme est équivalente à 123 millions au cours officiel en vigueur à cette époque (fr.s. 8,68 pour 100 fr.f.) ou 52 millions au cours en vigueur à la date de la promulgation de ladite loi (fr.s. 3,635). 79 % de ces valeurs appartiennent à 5 sociétés holdings suisses; 20,5 % sont en mains de particuliers résidant en Suisse et 0,5 % sont la propriété de ressortissants suisses domiciliés à l'étranger.

Les prescriptions françaises susvisées prévoient que le paiement de l'indemnité doit se faire par la remise d'obligations en échange des valeurs nationalisées, calculées au cours de la période d'estimation; productives d'un intérêt à 3 %, ces obligations sont amortissables en 50 ans au plus.

Lorsque les intéressés suisses prirent connaissance de ces conditions d'indemnisation, ils ne purent les considérer comme satisfaisantes. Ils ne manquèrent pas de constater en effet que les cours pris à la période d'estimation accusaient une baisse très sensible en raison même de la menace de nationalisation; de plus le franc français, fortement déprécié, demeurerait instable. Aussi l'indemnisation offerte par l'Etat français ne correspondait-elle pas aux normes admises en pareille matière par le droit des gens suivant lesquelles l'expropriation de biens appartenant à un étranger ouvre droit à une indemnité préalable, équitable, librement disponible et payable en monnaie stable.

Avant même que la loi ne fut promulguée, la légation de Suisse en France avait entrepris des démarches en vue de sauve-

- 2 -

garder les intérêts suisses en jeu. Ces interventions restant sans résultat, une réglementation de la question par voie d'accord apparut nécessaire. Se fondant sur le rapport susmentionné du département politique, le Conseil fédéral décida le 13 juin 1947 de charger la légation de Suisse d'entamer des pourparlers avec le gouvernement français; en même temps il chargeait la légation d'assurer la protection des intérêts suisses dans les autres secteurs nationalisés.

En exécution de cette décision, la légation fit des ouvertures de négociations au gouvernement français et porta à sa connaissance que les intéressés suisses seraient disposés, à titre transactionnel et bien qu'il en résultât une perte importante pour eux, à admettre les bases d'estimation de l'indemnité prévues dans la législation française à la condition cependant que le montant de l'indemnité leur revenant fût fixé en monnaie stable, c'est-à-dire fût converti en francs suisses au cours du change officiel en vigueur à la période d'estimation, à savoir fr. s. 8,68 pour fr.f. 100.--.

Dans sa réponse, le gouvernement français reconnut que les avoirs suisses précédemment investis dans les entreprises d'électricité et de gaz, constituaient un capital industriel dont la valeur réelle ne devait pas dépendre de l'évolution de la monnaie. Il se déclarait donc disposé à admettre d'une part que les avoirs en question bénéficient d'une garantie par rapport au cours du change mais d'autre part, et dans ce cas, le capital des indemnités ainsi garanties, ne pouvait donner lieu à des amortissements transférables vu que le transfert des capitaux de la France vers la Suisse est interdit par la réglementation française des changes. En conséquence, le gouvernement français se déclarait prêt à autoriser, au profit des anciens actionnaires suisses, la conversion en francs suisses du capital amorti au cours de fr. s. 3,635 pour fr.f. 100.--, cours officiel à la date de la promulgation de la loi, suivie de la reconversion immédiate en francs français sur la base des cours applicables aux transferts non commerciaux à la date de l'amortissement.

Dans la suite des pourparlers, les efforts du côté suisse visèrent principalement à trouver une solution propre à combler l'écart entre le taux de conversion offert par la France et celui demandé par la Suisse. Les conversations entre les représentants suisses et français se prolongeant sans que fût trouvée une réglementation acceptable, le Conseil fédéral décida, dans sa séance du 9 novembre 1948, de porter la question à l'ordre du jour des négociations économiques franco-suisses qui eurent lieu au mois de novembre 1948 et au printemps 1949.

Cherchant à tirer parti des engagements ressortant de la clause de la nation la plus favorisée insérée dans l'accord franco-belge, conclu le 18 février 1949 sur la même matière, les autorités françaises refusèrent d'offrir aux intéressés suisses d'autres conditions d'indemnisation que celles qu'elles avaient accordées aux ayants droit belges. C'est ainsi que ces autorités demandèrent que fût appliqué, pour le taux de reconversion, le cours moyen

- 3 -

du dollar à Paris et non le cours libre des transferts financiers en vigueur entre la Suisse et la France. D'autre part, elles n'acceptèrent pas d'étendre à l'intérêt la garantie de change accordée au capital. La délégation suisse n'ayant pu donner son approbation aux propositions françaises, le département politique, d'entente avec la légation de Suisse, poursuit les conversations au cours de l'été 1949. Il fut finalement possible d'obtenir, du côté français, la référence au cours libre et l'extension à l'intérêt de la garantie de change. D'autre part, les intéressés suisses se rallièrent à la proposition française concernant le taux de conversion de 3,635. Entre-temps, le mode d'indemnisation avait été amélioré par le jeu de la prime dite Louvel, instituée par la loi no 48-1260 du 12 août 1948 qui comporte un prélèvement à raison de 1% sur l'ensemble des recettes de l'Electricité de France, prélèvement qui se répartit en intérêts complémentaires variables et en une prime de remboursement sur l'ensemble des ayants droit à l'indemnité.

Lors d'une conférence qui s'est tenue à Paris le 5 octobre 1949, les principes fondamentaux d'un accord furent arrêtés, les questions techniques restant en suspens. Aux fins de mettre au point ces dernières, une délégation suisse se rendit à Paris du 20 octobre au 2 novembre écoulé pour rencontrer les porte-parole du Ministère des affaires étrangères et du Ministère des finances. A l'issue de ces conversations, un texte définitivement épuré fut établi dont un exemplaire est ci-annexé, l'approbation des gouvernements respectifs demeurant réservée.

II.

Les autorités françaises ayant attaché du prix à ce que l'accord franco-suisse soit établi selon le même dispositif que l'accord franco-belge, le texte précité comporte plusieurs parties: une convention, un règlement, des dispositions et lettres annexes. Ces textes donnent lieu notamment aux remarques suivantes:

1. Bénéficiaires.

Suivant l'article 1er de la convention et l'article 1er du règlement, le bénéfice de l'indemnisation offerte par le gouvernement français est réservé exclusivement aux personnes physiques ou morales suisses, porteurs d'actions ou de parts de propriétés d'entreprises nationalisées ou propriétaires directs d'installations électriques ou gazières nationalisées qui auront remis avant le 31 mai 1950, date de forclusion, une déclaration portant acceptation du régime d'indemnisation prévu dans la convention et ses annexes. Passé la date de forclusion, l'indemnité est réglée exclusivement selon le régime national français.

- 4 -

Toutefois, le cas de la nationalisation d'une entreprise d'électricité ou de gaz intervenant postérieurement, demeure réservé.

La preuve de la nationalité suisse des personnes physiques n'appelle aucune remarque. En ce qui concerne les personnes morales, il est tenu compte à la fois de leur siège en Suisse et de leur intérêt suisse prépondérant. A la demande instante des autorités françaises, une définition de ce caractère, au sens des dispositions de l'accord en cause, a été inséré dans le règlement, article 15, suivant lequel il y a intérêt prépondérant lorsque plus de 50 % du capital de la personne morale se trouvent en mains suisses; dans le cas où il existe des créances non commerciales sur la personne morale, il faut que plus de 50 % de l'ensemble de son capital et des créances non commerciales des tiers sur elle soit détenu par des personnes suisses. Cette définition tient compte des critères que les autorités fédérales ont généralement adoptés dans leur pratique en matière de protection des intérêts suisses nationalisés.

En vertu de l'article 2 des dispositions annexes, il doit être prouvé que la nationalité suisse ou le caractère suisse des personnes morales ou des sociétés commerciales comme le droit de propriété doivent avoir existé à la date du 8 avril 1946, jour de la promulgation de la loi de nationalisation, et depuis lors d'une manière ininterrompue. Ces exigences correspondent aux normes du droit international en matière de dédommagement pour cause d'expropriation. S'agissant du droit de propriété des titres au porteur encore en circulation, la preuve des droits invoqués se fait suivant les règles qui ont été adoptées dans le régime franco-suisse en matière de valeurs mobilières françaises et, en application desquelles, sont délivrés les affidavits A IX 1.

Il y a lieu de remarquer que les autorités françaises sont revenues au cours des derniers pourparlers sur l'accord de principe qu'elles avaient donné auparavant au sujet de la date à laquelle le droit de propriété doit avoir existé. Elles ont en effet demandé que ce droit de propriété existe non seulement à la date du 8 avril 1946, mais également durant une période qu'elles faisaient remonter au 1er septembre 1945.

- 5 -

Par leur requête, elles visaient à éliminer du régime d'indemnisation franco-suisse, les intéressés suisses qui auraient pu, durant cette période, acquérir des valeurs françaises nationalisées de ressortissants français résidant en Suisse ou de personnes morales y ayant leur siège social et représentant des intérêts français prépondérants. Considérant que l'obligation de présenter un affidavit A IX 1, élimine d'emblée les valeurs nationalisées qui auraient été acquises par des intéressés suisses de nationaux français non résidents en Suisse, la solution finalement admise de part et d'autre dans la lettre annexe IV prévoit que les autorités françaises ont la possibilité de décider, au vu de pièces justificatives et après consultation des autorités fédérales, s'il convient ou non de faire bénéficier ces cas particuliers de l'indemnisation. Cette solution élimine pratiquement les acquéreurs suisses de portefeuilles de titres ayant appartenu à des résidents français en Suisse à des fins spéculatives et en prévision des mesures de nationalisation. Il va de soi que la Confédération ne peut étendre sa protection diplomatique aux ressortissants suisses dont la mauvaise foi se trouverait avérée en l'occurrence. Les conversations que les délégués suisses ont eues avec les porte-parole du Ministère français des Finances ont d'ailleurs démontré une intransigeance française sur ce point qui ne permettait pas de trouver une solution plus favorable sans compromettre la bonne fin des pourparlers.

En ce qui concerne les intérêts liechtensteinois, les autorités françaises ont pris l'engagement de les indemniser en principe dans les mêmes conditions que les ressortissants suisses (cf. lettre annexe II). Préalablement toutefois, devra être réglée la question des preuves relatives à la nationalité et au droit de propriété qui, à la requête des autorités françaises, doivent se faire sous des conditions plus sévères que celles qui sont fixées pour les intéressés suisses dans le texte de l'accord franco-suisse. Des dispositions discriminatoires entre les ressortissants suisses et les ressortissants liechtensteinois ne pouvant figurer dans la convention, il a été prévu de régler la question séparément. Le département politique se propose de donner à ce problème la suite qu'il comporte, d'entente avec la Principauté du Liechtenstein.

2) Montant et modalités de paiement de l'indemnité.

En substance, le projet d'accord prévoit la délivrance aux ayants droit suisses, en lieu et place de leurs valeurs et biens nationalisés, de titres de créance dont le montant nominal en francs français est établi d'après les normes définies dans les prescriptions françaises en la matière. Ces titres de créance mentionnent

également la contre-valeur en francs suisses (art. 5 des dispositions annexes). Cette mention ne comporte toutefois pas l'obligation de payer en unité monétaire suisse et ne figure sur les titres que pour indiquer les effets comptables en francs suisses de la garantie de change dont sont assortis le montant nominal en francs français et l'intérêt fixe à 3 %. Cette garantie est calculée au cours officiel du franc suisse au 8 avril 1946, date de la promulgation de la loi de nationalisation, soit fr.s. 3,635 pour 100 fr.f. Le remboursement des titres doit se faire en francs français au cours du franc suisse sur le marché libre de Paris au jour de la mise en paiement et durant une période de 7 ans au maximum (art. 7 du règlement). Les fonds remboursés doivent obligatoirement être réemployés en France. Toutefois, l'accord prévoit de larges possibilités de réinvestissement de ces fonds (art. 11 du règlement).

Outre l'intérêt fixe, les titres de créance bénéficient de l'intérêt complémentaire variable et de la prime de remboursement prévue dans la loi française dite Louvel. Les intérêts fixes et complémentaires sont transférables en Suisse aux conditions fixées dans les accords actuellement en vigueur entre les deux pays.

Le premier rachat sera effectué aussitôt que possible sans cependant pouvoir être exigé avant le 1er mars 1950. Un deuxième rachat aura lieu le 1er juin 1950, les rachats subséquents le 1er juin de chaque année et le dernier le 1er juin 1955. Ainsi pratiquement, l'indemnité se trouvait être payable dans un délai de 5 ans. Des intérêts de retard sont prévus en cas de non paiement aux échéances (cf. art. 7 et 9 du règlement).

Selon l'art. 10 du règlement, la libre cessibilité des titres de créance a été accordée entre personnes physiques ou morales suisses. En ce qui concerne la cession à des personnes physiques ou morales non suisses, une autorisation de l'Office des changes français est nécessaire. Une clause de bienveillance doit rendre ces autorisations relativement aisées. En vue de faciliter la négociabilité des titres de créance, entre personnes physiques ou morales suisses, les autorités françaises se sont déclarées prêtes, à la demande instantane de la délégation suisse, à autoriser les banques suisses à représenter les autorités suisses en qualité de "nominees". Par ce moyen, il sera notamment possible de sauvegarder le principe du secret des banques.

Engagements de la Confédération.

Les obligations auxquelles s'engage la Confédération sont insérées à l'art. 3 de la convention qui a trait à la renonciation à la protection diplomatique au sens large de ce terme et à l'article 4 qui est relatif à l'arbitrage. S'agissant de la protection diplomatique, il y a lieu de remarquer - comme le relève déjà le message du 28 octobre 1948 du Conseil fédéral au sujet notamment de l'accord sur les nationalisations entre la Suisse et la Yougoslavie - que la Confédération possède le droit propre d'exiger qu'un Etat étranger traite les ressortissants suisses conformément aux règles du droit des gens. Si ce traitement n'est pas assuré, elle

peut exiger la réparation du dommage causé. En l'occurrence, l'indemnité que la France accepte de verser à titre de dédommagement s'analyse en une offre faite par cet Etat aux ayants droit suisses de les dédommager individuellement et cela dans des conditions que ces intéressés ont considérées comme acceptables. Dès lors la Confédération n'a pas de raison de réclamer des modalités d'indemnisation différentes. Elle peut donc renoncer, dans la mesure où la France exécutera ses obligations, à accorder la protection diplomatique aux indemnisés. La portée de cet engagement est naturellement limitée aux personnes physiques et morales suisses mises en cause par la loi française sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Quant à la clause d'arbitrage, elle se réfère au Traité de conciliation et d'arbitrage obligatoire entre la Suisse et la France du 6 avril 1925. Au cas où ce Traité viendrait à expiration sans être renouvelé ou remplacé, il est prévu que les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord franco-suisse en matière de nationalisation, seront réglés également par décision arbitrale. Cette manière de faire est conforme à la politique du Conseil fédéral en matière de règlement de conflits internationaux.

4) Date de la mise en vigueur.

Selon l'article 5 de la convention, la date d'entrée en vigueur est réservée à l'accord commun des deux gouvernements. Cette disposition tient compte des nécessités qu'impose la Constitution fédérale (art. 85, chiffre 5), en matière de conclusion d'accords internationaux. Dans la lettre annexe I, il est prévu que la convention et ses annexes entreront en vigueur à la date où le gouvernement suisse aura notifié au gouvernement français que les Chambres fédérales ont donné leur approbation à la convention.

5) Organisme suisse.

L'exécution de certaines modalités de l'accord nécessite le concours d'un organisme suisse officiellement désigné par les autorités fédérales. Il s'agit notamment de donner date certaine aux déclarations des intéressés suisses portant acceptation du régime d'indemnisation prévu dans l'accord et de contrôler leurs déclarations (cf. art. 1er du règlement et art. 4 des dispositions annexes). L'Association suisse des Banquiers pressentie par le département politique, a accepté de remplir les fonctions dévolues à cet organisme. Il appartient au Conseil fédéral de confirmer cette désignation.

- 8 -

III.

Pendant toute la durée des négociations, le département politique n'a pas manqué de renseigner constamment les mandataires des cinq sociétés holdings et l'Association suisse des banquiers, représentant des porteurs isolés, sur la suite et les résultats des pourparlers. Pour assurer une collaboration étroite entre ce département et les intéressés, des experts techniques choisis dans des milieux bancaires suisses, ont été adjoints aux délégués des autorités fédérales. Il convient ici de relever l'utile concours apporté par ces experts à la solution des problèmes techniques soulevés par les modalités d'indemnisation arrêtés dans l'accord.

Les intéressés suisses ont notamment été tenus informés des conditions fondamentales de l'indemnisation telles qu'elles ont été arrêtées d'un commun accord avec les délégués français au cours de la conférence du 5 octobre 1949 à Paris. A cette occasion, ils ont approuvé ces conditions en les considérant comme un compromis acceptable, compte tenu de toutes les circonstances et en particulier des aléas et des longueurs que présente une procédure devant un tribunal international au cas où la question de l'indemnisation aurait dû être résolue par la voie de l'arbitrage. L'accord franco-suisse consacre le système du dédommagement individuel. Il évite donc la solution d'une indemnité globale; ainsi la Confédération n'aura pas à intervenir pour assurer la répartition des indemnités. L'accord franco-suisse se distingue encore sur d'autres points essentiels des conventions conclues entre la Suisse et certains pays de l'Est. Ainsi, il y a lieu notamment de considérer que ces pays ont étatisé l'ensemble de leur activité économique et industrielle et n'offrent pas, de ce fait, de possibilités de réinvestissement. En France, en revanche, à l'exception de certains secteurs, les intéressés suisses ont la possibilité de réinvestir la totalité de leur indemnité et ainsi de continuer à garder, sous une autre forme il est vrai, leur placement de capitaux dans l'économie privée française.

Ces remarques amènent le département politique à recommander l'approbation du projet d'accord franco-suisse ayant trait à la nationalisation de l'électricité et du gaz en France.

IV.

La signature de l'accord doit intervenir dès que le Conseil fédéral l'aura approuvé. Les délégués français ont officieusement fait savoir que du côté français l'accord serait très probablement signé par M. Schuman, Ministre des Affaires étrangères. Du côté suisse, il y a lieu d'en charger le Ministre suisse en France, M. Burckhardt.

- 9 -

V.

La légation de Suisse en France, d'entente avec le département politique, reprendra ses démarches visant à sauvegarder les intérêts suisses touchés par les nationalisations des mines, des assurances, des pharmacies et des banques, aussitôt que l'accord franco-suisse relatif à la nationalisation de l'électricité et du gaz sera signé."

Au vu ce qui précède, le département politique propose et le Conseil

d é c i d e :

- 1) Le présent rapport est approuvé ainsi que le texte de l'accord franco-suisse en matière de nationalisation de l'électricité et du gaz, comprenant:

la convention entre le gouvernement suisse et le gouvernement français relative aux modalités d'indemnisation des intérêts suisses en France dans les entreprises d'électricité et de gaz nationalisées;

le règlement relatif à l'indemnité accordée par le gouvernement français aux personnes suisses, créancières d'indemnité en vertu de la loi No 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et des lois et décrets y relatifs;

les dispositions annexes établissant les modalités d'exécution du règlement;

l'extrait de l'arrêté en date du 15 juillet 1947 relatif aux dérogations générales aux prohibitions édictées par le décret No 47-1357 du 15 juillet 1947 et précisions sur certaines modalités d'application de ce décret;

lettres annexes I à IV.

- 2) le Ministre de Suisse en France, M. Carl J. Burckhardt, est autorisé à signer le texte de la convention précitée et ses annexes; la chancellerie fédérale est chargée d'établir les pouvoirs nécessaires;
- 3) le département politique est chargé de faire savoir à l'association suisse des banquiers à Bâle qu'elle est officiellement désignée par le Conseil fédéral comme organisme suisse au sens de l'article 1er du règlement susmentionné;
- 4) le département politique est chargé de soumettre au Conseil fédéral un projet de message à l'Assemblée fédérale recommandant l'approbation de la convention et de ses annexes;
- 5) le département politique est chargé d'examiner, d'entente avec le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein, la question de l'indemnisation des intéressés liechtensteinois, et de poursuivre, le cas échéant, les négociations à ce propos.

Extrait du procès-verbal au département politique (35 ex.) et à la chancellerie fédérale (3 ex.), pour exécution.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Ch. Oger