

E 2801/1968/84/29

[DoDiS-66]

Notice du Professeur W. Rappard

EXPOSÉ DE M. RAPPARD LORS DE LA CONFÉRENCE DE LA DÉLÉGATION AUX
POURPARLERS DE WASHINGTON DU 25 FÉVRIER 1946¹

Cas personnel: Pourquoi «conseiller»?

1) Conférences universitaires prévues pour janvier, qui ont déjà dû être renvoyées et ne pourraient l'être une deuxième fois.

2) Si je m'engageais à fond, les Américains penseraient: la Suisse se sert dans [ses] négociations internationales d'un homme qui peut avoir notre

1. *W. Rappard prononce cet exposé en ouverture à la première séance interne de la délégation suisse pour les négociations à Washington, le 25 février 1946, à 14h. 30, à Berne. Les autres participants à cette séance sont des représentants du DPF (W. Stucki, R. Hohl, A. Daeniker, G. de Rham, H. Lacher) du DFFD (E. Reinhardt), de la BNS (A. Hirs), de l'OSC (M. Schwab) et le juriconsulte du DPF, D. Schindler.*

Parmi les participants à cette conférence, ont été désignés formellement par le Conseil fédéral comme membres de la délégation suisse à Washington: W. Stucki, E. Reinhardt, A. Hirs, M. Schwab, D. Schindler, R. Hohl, W. Rappard; cf. PVCF N° 4989 du 22 février 1946, E 1004.1 1/466. Dans le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral comme dans la communication officielle quant à la composition de la délégation, il est précisé que W. Rappard en fait partie à titre de conseiller. Le 1er mars 1946, le Conseil fédéral nomme J. Straessle, Conseiller financier de la Légation de Suisse à Washington, comme membre, et M. Ott, Secrétaire général de l'OSC, comme expert de la délégation; cf. PVCF N° 565 du 1er mars 1946, E 1004.1 1/467.

confiance, mais qui, une fois les pourparlers terminés, rentre dans la vie privée et n'a donc aucune responsabilité ni aucune influence sur l'exécution des décisions prises.

Dans l'état de méfiance dont témoignent la documentation et notamment la lettre Straessle², il faut prévoir que les Américains y verraient une ruse de plus de notre part.

Donc, si du côté suisse on désire ma participation, il est indiqué que je reste à l'arrière-plan.

Impression générale qui se dégage pour moi de l'étude du dossier.

La Suisse, comme premier pays neutre, est sommée de se présenter devant les trois alliés occidentaux pour s'entendre imposer une politique de spoliation à l'égard de l'Allemagne et de réparation au profit de ses vainqueurs, politique qui serait contraire non seulement à sa dignité, à sa neutralité et à sa souveraineté, mais encore à tous les précédents et à tous les principes du droit international et du droit tout court.

En présence de ces prétentions vraiment inqualifiables, que fait la Suisse? Elle s'indigne, elle proteste, elle fait toutes réserves de droit – et elle s'apprête à négocier. Et comment? En abandonnant sa position de droit et en envisageant même de nouveaux accrocs au droit qui ne lui sont même pas demandés. Je fais allusion ici à la suggestion d'une offre de quelques centaines de millions de francs suisses aux Alliés à titre de réparations ou de rançon et à l'idée de prélever cette somme sur les avoirs suisses à l'étranger³.

En fait nous nous plaçons ainsi, ou nous sommes, par la force des choses, placés dans une impasse ou plutôt dans une situation contradictoire: ou nous défendons notre position de droit, qui est très forte, et alors nous ne devrions pas engager des pourparlers qui ne seraient logiques que si nous l'avions abandonnée, ou nous négocions sur la base des propositions alliées, et alors nous devons faire notre deuil de nos droits essentiels.

C'est là une critique facile, beaucoup trop facile même pour être valable.

Il est évident qu'un refus pur et simple de négocier exposerait notre pays non seulement à l'incompréhension générale au dehors et même au dedans, mais encore à des sanctions économiques et même politiques dont aucun de nous n'oserait assumer la responsabilité. Par sanctions économiques, j'entends le séquestre de nos avoirs à l'étranger et même le blocus de notre pays. Et par sanctions politiques, la négation de notre neutralité, déjà dangereusement menacée par ailleurs.

Il faut donc négocier. Mais comment?

Pour engager une négociation, comme pour engager toute autre conversation, il est toujours bon de se mettre au préalable dans la position de ses interlocuteurs.

Qui sont-ils? Et que veulent-ils?

Nos interlocuteurs sont les trois alliés occidentaux, mais en fait surtout les Etats-Unis. Ce n'est pas par hasard que les prétentions américaines sont formulées sur un ton beaucoup plus acerbe que celles de leurs associés. Et ce

2. Cette lettre de J. Straessle à W. Stucki date du 8 janvier 1946, cf. DoDiS-2118.

3. Cf. N° 61, publié dans le présent volume.

n'est pas par hasard non plus que nous soyons cités à Washington et ni à Paris ni à Londres.

Cette circonstance nous permet déjà de deviner quelles sont les véritables intentions de nos hôtes.

Réparations?

Que sont pour les Américains les quelques centaines de millions qu'ils pourraient éventuellement espérer tirer de la Suisse? N'ont-ils pas en fait renoncé à leur part des réparations allemandes, eux qui n'ont guère subi de dommages matériels, et qui doivent s'imposer des sacrifices pour ravitailler l'Allemagne et pour financer leurs exportations à destination de leurs alliés?

On peut tenir pour certain que les réparations, qui intéressent peut-être quelque peu les Britanniques et les Français, n'intéressent pas du tout nos interlocuteurs principaux. Serait-il même exagéré de penser qu'elles les gênent plutôt? Car demander des réparations à la Suisse qui ne pourrait s'en acquitter qu'en exportations industrielles, ce serait desservir et non pas servir l'intérêt des Etats-Unis.

A défaut de réparations, serait-ce donc le désir d'affaiblir l'éventuel potentiel de guerre germanique qui serait vraiment à la source des prétentions alliées?

C'est là la thèse officielle. C'est là le motif indiqué dans le considérant de la Loi du 30 octobre 1945 du Conseil de contrôle⁴: «L'intention de renforcer ainsi la paix internationale et la sécurité collective par l'élimination du potentiel de guerre allemand».

Que faut-il en penser?

Tout d'abord que si c'était là le motif véritable de l'offensive interalliée contre les neutres, personne ne devrait s'en féliciter plus que la Suisse. Ne sommes-nous pas, en effet au moins aussi intéressés à «la paix internationale» et à «l'élimination du potentiel de guerre allemand» que nos interlocuteurs?

Mais il est bien difficile de croire, si ce n'est à la réalité, du moins à l'importance décisive de ce facteur. D'abord les notes britannique et française du 11 février 1946⁵ ne font que le mentionner à propos de la Loi de Berlin et insistent surtout sur les réparations. Et de plus n'est-il pas d'emblée absurde de penser que les quatre grands vainqueurs de la guerre qui occupent tout le territoire du Reich, qui le vident de sa substance financière et industrielle et qui en asservissent les habitants, qui ont incarcéré et vont faire exécuter les criminels de guerre, redoutent sérieusement les quelques éléments d'un potentiel de guerre germanique qui auraient pu se réfugier dans les pays neutres?

N'est-il pas évident au monde entier et cela à Washington, non moins qu'à Londres, à Paris et à Moscou, que si l'Allemagne défaite doit présenter une menace pour la paix de notre génération et de la génération suivante, cela ne pourrait être qu'en qualité d'alliée de l'un ou l'autre de ses vainqueurs contre les autres et non comme adversaire solitaire des quatre puissances signataires de la Loi du 30 octobre 1945.

4. Non reproduite. Cf. N° 61, publié dans le présent volume, note 9.

5. Non reproduites.

Mais alors, si ce n'est ni le besoin de réparations, ni la peur du potentiel de guerre germanique, qui ont inspiré cette loi, qu'est-ce donc? Car enfin la Loi existe et avec elle la volonté, la volonté passionnée même, d'en assurer l'application.

L'étude de l'évolution générale des relations entre la Suisse et les autres neutres avec les vainqueurs depuis la fin de la guerre, d'une part, et, de l'autre, l'analyse attentive de la documentation qui nous est soumise et notamment de la lettre Straessle du 8 février 1946, me suggèrent les conclusions suivantes:

La politique alliée à notre égard s'explique beaucoup moins, me semble-t-il, par les considérations officiellement développées que par quatre mobiles d'un ordre assez différent:

1. Au lendemain d'une guerre qui a été aussi riche en sacrifices pour les vainqueurs qu'est riche en déceptions la victoire qui l'a enfin couronnée, ils éprouvent à l'égard des neutres des sentiments divers où l'esprit d'envie le dispute à un certain besoin de vengeance. Ne pouvant rien tirer de leur ennemi terrassé, si ce n'est des motifs de mésestime et de rivalité entre eux et même de méfiance mutuelle, ils ne sont guère d'accord que pour s'en prendre aux seules nations dont le sort leur a permis de se soustraire aux sacrifices et aux déceptions des vainqueurs. Les Nations Unies jadis contre l'Axe brisé, ne sont plus unies aujourd'hui que pour en vouloir ensemble aux tiers. A défaut d'ennemi commun, elles n'ont plus en commun qu'une même animosité envers ceux à qui elles s'accordent à reprocher de n'avoir participé ni à leurs efforts, ni à leurs pertes, ni à leurs responsabilités pour la reconstruction du monde.

De là, à leur reprocher aussi les services rendus jadis à leurs ennemis et à les associer au châtement qu'elles réservent à ces derniers, il n'y a qu'un pas. Et l'on comprend que ce pas ait été plus facilement franchi au cours des hâtifs, irritants et difficiles pourparlers de Potsdam et de Berlin que dans la sérénité relative des chancelleries nationales.

2. A ces sentiments internationaux assez troubles, où l'instinct a beaucoup plus de part que la raison – d'où l'impossibilité de les justifier par des considérations de droit – s'ajoute peut-être un facteur social proprement révolutionnaire; créances allemandes sur la Suisse et créances suisses sur l'étranger, ne sont-elles pas les unes et les autres des manifestations du capitalisme et des éléments de ploutocratie? En menaçant et en frappant des neutres à ce propos, n'ébranle-t-on pas en même temps que l'ordre international l'ordre social? Et cela d'autant plus efficacement qu'en le faisant on brave plus ouvertement le droit traditionnel.

C'est assurément là l'intérêt et la politique de l'URSS. Ce n'est certes ni l'intérêt ni la politique avérée des Etats-Unis et il conviendra d'y insister à Washington. Mais ne serait-ce pas l'intérêt et la politique de certains fonctionnaires de la Trésorerie américaine? Et ne serait-ce pas en eux qu'il faut voir les collaborateurs les plus utiles des Soviétiques dans la rédaction de la Loi de Berlin? Diverses informations recueillies à ce sujet, tant auprès d'agents russes que de témoins américains, me le font penser.

3. En troisième lieu, pour comprendre pleinement la passion combative et impatientie que les Etats-Unis apportent manifestement à pressurer les neutres et en particulier la Suisse, je crois qu'il faut tenir compte d'un élément psy-

chologique chez les agents juvéniles qui inspirent la politique américaine et qui en assurent l'application. Etant depuis des années chargés de fonctions quasi-policières d'enquêtes financières et de dépistages industriels, les Orvis Schmidt à Washington et les Reagan à Berne se sont pris au jeu. Ayant mis tout leur amour-propre à n'être jamais dupes, n'en sont-ils pas arrivés à ne voir partout chez nous que de la dissimulation, de la fraude et même du machiavélisme, alors qu'il n'y avait souvent de notre part que prudence excessive, lenteur bureaucratique et peut-être aussi un certain orgueil national qui, pour être sain en lui-même, est parfois assez maladroit dans ses réactions et très fâcheux par leurs conséquences.

Pour illustrer ma pensée sur ce point, je n'en veux prendre comme exemple que celui de la malheureuse I. G. Chemie⁶. Dès la séance inaugurale de la Conférence Currie-Dingle Foot de l'an dernier⁷, cette affaire a été évoquée par nos partenaires anglo-américains. Pendant toute cette conférence et pendant toute l'année qui nous en sépare aujourd'hui, on n'a cessé de nous en rebattre les oreilles. Et voici que je trouve dans le rapport Straessle du 8 février 1946 le récit d'une entrevue entre le Dr. Iselin et un officier américain, à Bâle je suppose. D'après ce récit, le Président suisse du Conseil d'Administration de cette entreprise, dont personne ne soutiendra qu'elle est purement helvétique par ses origines si ce n'est par sa structure actuelle, aurait refusé de livrer certains documents en se retranchant derrière une interdiction fédérale. Bien que le Dr. Iselin m'ait longuement entretenu de cette affaire, je ne la connais pas assez bien pour la juger quant au fond et j'ignore tout du Geheimrat Schmitz dont l'officier américain lui aurait transmis une requête écrite. Mais ce que je constate, c'est que ce n'est pas par Berne mais par Washington que nous sommes informés de cet incident.

En invoquant une interdiction fédérale pour refuser communication des pièces qui lui étaient demandées, M. Iselin pouvait-il s'autoriser d'une instruction générale ou spéciale? A-t-il informé le Département politique de son entrevue avec l'officier américain avant celle-ci ou tout au moins après? A-t-il agi conformément ou contrairement aux vœux du Gouvernement fédéral ou à son insu?

Voilà quelques-unes des questions qui nous viennent tout naturellement à l'esprit à la lecture du rapport Straessle. Mais quelles que soient les réponses qu'on leur donne, on comprend fort bien comment la réticence du Dr. Iselin dans cette occurrence a pu agir sur le tempérament soupçonneux des agents américains. On sait en effet qu'à leurs yeux l'I. G. Chemie est depuis bien plus d'un an l'indice le plus révélateur de la collusion financière germano-helvétique dont ils n'ont cesse de nous accuser.

4. Enfin il me paraît assez clair que dans leur chasse aux avoirs allemands en Suisse, les Américains sont animés parfois d'une volonté tout à fait étrangère à leur goût des réparations, à leur peur du potentiel de guerre d'un bien problématique ennemi de demain, à leur antipathie pour les neutres, à

6. Sur cette affaire, cf. notamment E 2001 (E) 1978/84/443-482 et E 6100 (A) 25/2334.

7. Cf. DDS, vol. 15, notamment N° 402, note 6 et table méthodique: III.2.3. Négociations économiques avec les Alliés à Berne en février et mars 1945.

quelque intention subversive de l'ordre établi et même à leur désir professionnel et presque sportif d'avoir le dernier mot dans leurs démêlés avec l'Arsène Lupin germano-helvétique. Ce qu'ils souhaitent souvent, n'est-ce pas tout simplement d'affaiblir ou d'éliminer quelque concurrent gênant ou mieux encore de se substituer à lui? S'ils veulent la mort du pécheur allemand et incidemment de son complice suisse, ne serait-ce pas moins pour les punir de leurs offenses que pour découvrir leurs secrets et pour s'emparer de leur héritage ou tout au moins pour y participer?

Tel en résumé est mon diagnostic du cas qui nous oblige au voyage de Washington. J'ai le sentiment que les foyers d'infection qui ont fini par empoisonner nos relations avec les trois alliés sont beaucoup plus localisés que les notes échangées pourraient le faire penser. Comme tout l'organisme est aujourd'hui sérieusement avarié, nous ne pouvons naturellement négliger aucun des symptômes de la maladie. Mais notre principal effort thérapeutique doit, me semble-t-il, porter sur les foyers d'infection. Pour cela, j'estime que nous serions bien inspirés en

1) commençant par expliquer clairement pourquoi nous ne pourrions nous conformer à la lettre aux injonctions interalliées sans violer non seulement le droit international et notre ordre public, mais aussi les principes fondamentaux qui ont toujours été tenus en particulière estime dans les pays de la Magna Carta britannique, de la Constitution américaine, du droit commun anglo-saxon et des droits de l'homme et du citoyen en France. En s'en prenant à la propriété privée de tant d'étrangers, on porterait à l'ordre international et à la confiance entre les peuples un coup dont les partisans, les champions même du rétablissement de la liberté commerciale et financière dans le monde devraient être les premiers à s'épouvanter.

2) Affirmant qu'aucun pays plus que la Suisse, ni peut-être même autant que la Suisse n'aurait à redouter un retour offensif économique, politique ou militaire, de l'impérialisme germanique. On pourrait rappeler que nous n'avons attendu ni les récentes notes alliées, ni la guerre de 1939-45, ni même la première guerre mondiale pour nous mettre en état de défense contre cet impérialisme. On en conclurait que, loin de voir en nous des complices honteux ou des auxiliaires dissimulés d'une politique que nous avons été parmi les premiers à combattre par notre législation et par nos pratiques commerciales, il conviendrait de nous accueillir en alliés empressés dans la lutte contre une telle politique.

3) En rappelant toutes les mesures prises par le Gouvernement fédéral depuis un an pour se conformer aux vœux des alliés dans toute la mesure où ces vœux nous paraissaient compatibles avec les principes nationaux et internationaux qui sont à la fois les leurs et les nôtres. Nous ne craignons pas à ce propos, d'insister sur la difficulté des diverses tâches nouvelles que nous avons assumées et imposées tant à une administration qui y était mal préparée qu'à une population depuis six siècles républicaine et partant essentiellement réfractaire à la régimentation et au caporalisme. Nous ne craignons même pas de reconnaître l'insuffisance de certains des résultats acquis jusqu'ici, de regretter des malentendus peut-être dus pour une part à nos propres maladresses, auxquels nos efforts ont pu donner lieu et d'affirmer notre volonté de dépister

tous les fraudeurs et de découvrir les dissimulateurs ou les dissimulés allemands derrière les hommes de paille suisses dont ils auraient pu s'assurer la collaboration. En poursuivant cet effort de salubrité civique, nous serions toujours reconnaissants du concours des informateurs alliés, souvent mieux renseignés grâce à leurs enquêtes en Allemagne, que ne peuvent l'être nos propres organes. Une telle collaboration serait d'autant plus fructueuse qu'elle se montrerait plus respectueuse des responsabilités et des compétences qui, en Suisse, ne peuvent être assumées et exercées que par des Suisses.

4) En exposant que la seconde guerre mondiale, dont nul ne saurait assurément accuser notre pays, a été pour lui et pour ses finances publiques et privées un désastre et nullement une aubaine. Si grâce à sa neutralité traditionnelle et à son effort militaire, cette guerre a été aussi pour lui l'occasion de rendre des services à la communauté internationale et notamment aux victimes des agresseurs, il ne songe pas à en tirer la moindre gloire, mais il ne croit pas à avoir à s'en excuser. Et si, épargnée par les dévastations de la guerre et libérée de la contrainte nazie par la victoire des Alliés, la Suisse pouvait apporter à la reconstruction du monde une contribution disproportionnée à ses faibles ressources, elle en serait particulièrement heureuse. Mais sa dignité et ses traditions séculaires lui commandent d'offrir une telle contribution en pays libre et non pas en satellite tributaire des vainqueurs.

5) Quelle que puisse être l'issue de nos négociations, j'estime que nous devrions scrupuleusement éviter de prendre l'initiative de toute allusion à une participation éventuelle à des réparations ou à des spoliations d'Allemands irréprochables, fût-ce même au profit de Suisses victimes des spoliations germaniques. J'avoue que j'ai même été quelque peu effrayé en trouvant de telles allusions dans les procès-verbaux des séances des 7 et 14 février 1946⁸ auxquelles ma mission à Londres⁹ m'a empêché de participer. Rien en effet ne serait plus néfaste qu'une indiscretion qui permettrait à nos interlocuteurs futurs de savoir que de telles possibilités aient été envisagées à Berne. J'espère donc que tous les exemplaires des procès-verbaux en question auront été bien gardés à Berne et qu'il ne paraîtra opportun à aucun de nous d'en emporter en voyage.

6) Il ne faut pas nous dissimuler que la tâche qui nous attend présente des difficultés sans précédent. Si nous revenons de Washington en ayant réussi à obtenir que le différend soit soumis à un Tribunal international, alors nous pourrions être satisfaits d'avoir abouti à un tel résultat.

Les milieux alliés les mieux disposés à notre égard s'attendent à une résistance de notre part. Les Gouvernements alliés nous en sauront gré dans dix ans.

[...] ¹⁰

8. Pour le procès-verbal du 7 février 1946, cf. N° 61, publié dans le présent volume; pour celui du 14 février 1946, cf. E 2801/1968/84/29.

9. Du 29 janvier au 18 février 1946, W. Rappard séjourne à Londres chargé par le DPF d'observer les travaux de l'Assemblée des Nations Unies et de négocier le retour à Genève du Bureau international du Travail, cf. les rapports de W. Rappard pour M. Petitpierre, E 2001 (E) 1/7. Cf. aussi J I.149/37/74, 37/74 et 118/199.

10. Annexé à ce document se trouve une liste Besondere Kategorien von gesperrten deutschen Vermögen in der Schweiz, datée du 6 février 1946.