

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

p.B.51.356.11. - ZI/ta

Berne, le 9 novembre 1955.

CONFIDENTIELD i s t r i b u éA u C o n s e i l f é d é r a lLitiges franco-suisse soumis
à la procédure de conciliation.

I.

En date des 11 juillet de 25 novembre 1952, le Conseil fédéral a pris la décision de porter devant la Commission permanente de conciliation franco-suisse, instituée par le traité de conciliation et d'arbitrage obligatoire entre la Suisse et la France, du 6 avril 1925, deux différends qui n'avaient pu être résolus sur le plan diplomatique. Il s'agit, d'une part, des cas de violation de la souveraineté territoriale de la Suisse perpétrés par des agents provocateurs français en avril et mai 1947 et, d'autre part, de l'affaire du remboursement des frais d'internement en Suisse de la IIe division polonaise intégrée au 45e Corps d'armée français, au cours de la seconde guerre mondiale 1939-1945. La défense de la thèse suisse devant les organismes internationaux prévus par le traité franco-suisse de 1925 a été confiée à M. Georges Sauser-Hall, professeur de droit international. La Commission de conciliation s'est réunie à la Haye le 29 septembre 1955 sous la présidence du Baron Van Asbeck, professeur à l'université de Leyde, assisté de Lord McNair, ancien président de la Cour internationale de Justice (Grande-Bretagne), de M. de Zulueta, ancien ministre des Affaires étrangères de la République espagnole, de M. Corbin, Ambassadeur de France, et de M. André Panchaud, juge fédéral suisse. Les travaux de la Commission, qui durèrent près de 4 semaines, aboutirent à deux propositions d'arrangement, dont il a été donné lecture aux agents des deux gouvernements le 24 octobre 1955 et qui se trouvent consignées dans deux documents écrits, joints en photocopie au présent rapport. Cette communication fut précédée d'un exposé oral des motifs juridiques et autres qui ont inspiré les propositions de la Commission. Un compte-rendu de cet exposé a été remis à titre officieux aux Parties et se trouve également joint en annexe.



- 2 -

II.

A. Dans l'affaire de la violation de la souveraineté territoriale de la Suisse, la Commission a concentré son examen sur les actes commis en Suisse et sur la qualité des personnes qui les auraient commis. Reconnaissant que le Conseil fédéral n'a épargné aucun effort pour apporter des preuves à l'appui de sa thèse, la Commission a cependant constaté que celles-ci consistent principalement en dépositions faites devant un tribunal suisse par des citoyens suisses inculpés pour des infractions au code pénal suisse. En ce qui concerne l'attitude observé par les autorités françaises durant le déroulement de la procédure de conciliation, la Commission a tenu à exprimer le regret que ces dernières n'aient pas cru pouvoir procéder à un examen plus approfondi des faits allégués par le Gouvernement suisse et en tout cas ne lui en aient pas communiqué le résultat. La Commission eût souhaité rencontrer de la part des autorités françaises une assistance plus efficace dans les investigations auxquelles le traité franco-suisse de 1925 leur faisait pourtant un devoir de se livrer. La Commission ne pouvait néanmoins que prendre acte du fait que le Gouvernement français niait formellement que ses agents auraient exercé une activité illicite sur le territoire de la Confédération suisse. En présence des dénégations françaises, la Commission s'est bien efforcée de rechercher s'il lui était possible de recueillir des éléments de preuve à la fois décisifs et pertinents tant sur la perception des fonds en Suisse que sur la qualité des personnes qui y auraient procédé. Après un examen approfondi de la situation, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il ne lui était pas possible de se faire à cet égard une conviction assez sûre pour qu'elle puisse admettre l'existence d'un délit de violation de la souveraineté territoriale de la Suisse, toute réserve étant faite d'ailleurs quant au respect dû au jugement d'un tribunal suisse.

La Commission propose aux deux gouvernements d'accepter son point de vue par une déclaration expresse et, ce faisant, de regarder comme réglé le différend qui avait surgi entre eux. La Commission impartit à cet effet à chacun des deux gouvernements un délai de 4 semaines pour se prononcer, délai qui expirera à minuit le 20 novembre 1955.

B. Dans l'affaire des frais d'internement de la division polonaise, la Commission constate qu'incorporée au 45e Corps d'armée français, la IIe division polonaise a exécuté tous les ordres du Général Daille dont elle relevait; que cet officier français a pris dans la soirée du 19 juin 1940 la décision de rompre le combat avec les Allemands et de franchir la frontière suisse avec toutes les troupes placées sous ses ordres; qu'à cet effet il s'est présenté au poste frontière du Chauffour quelques heures plus tard et qu'il a demandé d'avoir un entretien avec l'autorité militaire suisse; qu'une conversation s'en est suivie avec le Colonel de Reynier, au cours de

- 3 -

laquelle le Général Daille a mentionné l'existence de la IIe division polonaise parmi les troupes placées sous ses ordres; qu'il n'était en cette circonstance accompagné ni du Général Prugar-Ketling, commandant ladite division, ni d'aucun autre officier polonais. D'autre part, la Commission n'a trouvé aucune preuve d'une prise de contact entre le Gouvernement polonais réfugié à Londres et le Gouvernement suisse, pas plus qu'entre le Ministre de Pologne à Berne et les autorités fédérales. La Commission relève en outre que si l'internement des soldats polonais s'est prolongé jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, il faut en chercher la cause dans le refus du Gouvernement allemand de consentir à leur libération avant la fin des hostilités.

Après avoir ensuite examiné les deux thèses juridiques suisse et française, la Commission aboutit à la constatation que la base légale pour une bonification des frais ne saurait être recherchée dans la Ve Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, celle-ci n'étant pas applicable dans le cas présent, faute d'avoir été ratifiée par certains Etats belligérants en 1940. Mais la Commission estime que la bonification se trouve justifiée en droit coutumier international, qui admet qu'à défaut d'une convention expresse, la bonification peut résulter d'un accord tacite entre les parties intéressées; soit de l'avis de la Commission, d'une part l'Etat qui demande l'asile et, d'autre part, l'Etat neutre qui l'accorde.

Les deux thèses juridiques en présence lui paraissant inconciliables, la Commission s'est efforcée de dégager une opinion commune entre ses membres, en s'inspirant de considérations d'équité. Dans cet esprit, la Commission a émis l'opinion qu'il est d'un intérêt général pour l'Europe que soit maintenue la pratique du droit d'asile dont la Suisse a fait de larges applications conformes à ses traditions humanitaires; qu'en temps de guerre internationale, la coutume veut que les autorités frontalières d'un pays puissent considérer l'officier qui demande l'asile pour les troupes placées sous son commandement comme habilité à prendre des engagements au nom de son Gouvernement en vue de la bonification ultérieure des frais d'internement et qu'en conséquence les autorités suisses pouvaient admettre que le Général Daille avait autorité pour agir au nom du 45e Corps tout entier. La Commission estime, d'autre part, qu'il est difficile d'établir qu'un changement quelconque soit intervenu entre la IIe division polonaise et les unités françaises entre le 20 juin 1940 et le 7 février 1941, date à laquelle ces dernières troupes ont été seules rapatriées. La Commission juge dans ces conditions équitable que les frais d'internement de la IIe division polonaise soient supportés par le Gouvernement français jusqu'à cette date du 7 février 1941. De l'avis de la Commission, il appartiendra à des experts financiers désignés par chacun des deux gouverne-

- 4 -

ments d'examiner ensemble les comptes de l'administration fédérale afférant à l'internement des Polonais durant ces 7 1/2 mois.

Lorsqu'en février 1941 les éléments français ayant appartenu au 45e Corps d'armée eurent été rapatriés, la Commission est d'avis qu'un nouvel état de choses est apparu en ce qui concerne la IIe division polonaise. En effet, pas plus que le Gouvernement suisse, le Gouvernement français ne peut être rendu moralement responsable de la prolongation de l'internement en Suisse de la division polonaise, qui était due uniquement au refus du Gouvernement allemand de consentir au rapatriement de ce corps de troupes. Toutefois, il n'est que justice, estime la Commission, de rappeler que le Gouvernement allemand n'avait consenti à autoriser le rapatriement des internés français qu'à la condition que tout le matériel de guerre du 45e Corps d'armée français lui fût livré par la Suisse; qu'en faisant droit à cette réclamation, le Gouvernement fédéral, animé du souci de ne pas entraver le retour des internés français dans leurs foyers, s'est dessaisi d'un gage qu'il était en droit de retenir à titre de garantie pour le remboursement des frais d'internement de toutes les troupes admises sur son territoire en juin 1940; qu'une telle décision du Gouvernement suisse fut à la fois bienfaisante pour les militaires français et leurs familles et avantageuse pour le trésor français, qui n'eut plus à supporter pour les troupes françaises les frais qui auraient résulté de la prolongation de leur internement en Suisse.

La Commission estime que dans ces conditions la France ne peut pas se désintéresser dès février 1941 de la bonification des frais d'internement des troupes polonaises qui sont entrées en Suisse comme partie intégrante de son 45e Corps d'armée. La Commission estime donc qu'il existe un devoir moral de la France de procéder à une compensation substantielle à accorder à la Suisse pour les frais d'internement de la IIe division polonaise durant la période allant de février 1941 à la fin de l'internement en novembre 1945.

En s'inspirant des considérations qui précèdent, la Commission a remis aux agents des propositions d'arrangement, dont une copie figure en annexe et qui se ramènent en substance aux points suivants:

- 1) la France paie à la Suisse pour la période allant du 20 juin 1940 au 7 février 1941 une somme correspondant aux frais réels d'internement de la IIe division polonaise;
- 2) la France paie à la Suisse pour la période allant du 7 février 1941 à la fin de l'internement une compensation substantielle, à fixer par les deux gouvernements d'un commun accord;

- 5 -

- 3) la Commission propose aux deux gouvernements d'accepter la proposition ci-dessus par une déclaration expresse à lui adresser et, ce faisant, de regarder comme réglé le différend existant entre eux; la Commission impartit à cet effet à chacun des deux gouvernements un délai de 4 semaines pour se prononcer. Le délai expirera à minuit le 20 novembre 1955;
- 4) s'il devait apparaître plus tard que les deux gouvernements ne peuvent tomber d'accord sur la compensation à laquelle il est fait allusion plus haut, il sera loisible aux deux parties ou à l'une d'elles de saisir de nouveau la Commission.

En vue de faciliter les négociations franco-suisse, les trois membres neutres de la Commission suggèrent aux deux gouvernements que le montant que la France devrait verser à la Suisse à titre de compensation substantielle ne soit pas inférieur aux frais réels d'internement des troupes polonaises pendant une période de 12 mois. Cette proposition est contenue dans une lettre signée des trois membres neutres de la Commission, dont il est joint une copie en annexe.

III.

Dans l'affaire des agents provocateurs, il est indéniable que les conclusions de la Commission de conciliation sont décevantes pour la Suisse, qui a subi en quelque sorte les contre-coups du manque de coopération dont l'agent du Gouvernement français a fait preuve tout au long de la procédure de conciliation. Mais, en eût-il été différemment à cet égard, que la thèse suisse aurait en définitive rencontré les mêmes difficultés, qui proviennent principalement du fait que les agents français ayant opéré sur le territoire de la Confédération n'ont jamais pu être identifiés. La Commission a tenu cependant à donner certains apaisements d'ordre moral à la Suisse, consistant en premier lieu à reconnaître que le Gouvernement fédéral était en possession d'éléments de preuve suffisamment sérieux pour prier la Commission de les examiner. De plus, il n'est pas sans importance pour nous que la Commission ait pris acte de la reconnaissance par la France du principe que la responsabilité d'un Etat est engagée en cas d'exercice de fonctions par ses agents administratifs sur le territoire d'un autre Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'un agent supérieur ou subalterne, ni selon que l'agent outrepassait ou non ses compétences. De telles constatations sont destinées à renforcer notre situation juridique à l'avenir.

Les conclusions de la Commission dans l'affaire de la IIIe division polonaise sont plus satisfaisantes, encore qu'elles ne le soient pas entièrement. Il en ressort en effet que la Suisse est en droit de réclamer à la France les frais d'internement pour environ 20 mois au moins (soit 8 mois, de juin

- 6 -

1940 à février 1941, plus 12 mois), alors que la durée totale de l'internement (juin 1940 à novembre 1945) est de 65 mois. Cette proposition entraînerait donc une réduction de plus des 2/3 du montant réclamé par la Suisse; sa créance serait ramenée de plus de 92 millions à environ 28 millions de francs suisses.

Si les propositions d'arrangement de la Commission de conciliation étaient jugées inacceptables, le traité franco-suisse de 1925 ouvre à la Suisse la possibilité de porter encore le litige devant un tribunal arbitral ou devant la Cour internationale de Justice. Cette action impliquerait cependant un certain risque qui tient au fait que les juges ou les arbitres ne seraient pas liés par le point de vue juridique de la Commission. D'autre part, il est possible qu'ils rejettent la conception d'une convention tacitement conclue entre le Général Daille et le Colonel de Reynier. Il ne faut pas oublier non plus que la Suisse est considérée par tous les Etats belligérants comme privilégiée du fait qu'elle n'a pas été entraînée dans la seconde guerre mondiale; des juges ou des arbitres pourraient être enclins à adopter une solution favorable à l'Etat qui a été exposé aux plus grandes souffrances.

D'autre part, touchant l'affaire de la violation de la souveraineté suisse, il y aurait lieu de craindre que les relations entre la Suisse et la France ne se ressentissent péniblement d'un litige porté devant la Cour internationale de Justice, avec la grande publicité qui serait alors donnée aux procédés détestables des agents des douanes françaises.

Enfin, bien que les deux affaires soumises à la Commission de conciliation n'aient aucun lien de connexion entre elles, il serait pour le moins difficile de rejeter les conclusions de la Commission dans l'affaire des agents provocateurs et de négocier en même temps avec la France en vue d'une acceptation par celle-ci des propositions de la Commission dans la question de la division polonaise.

Dans ces conditions, estimant qu'il est dans l'intérêt véritable de la Suisse d'accepter les termes des arrangements que lui a soumis la Commission de conciliation dans les deux affaires litigieuses, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

- 1) que le Conseil fédéral décide d'accepter les propositions faites aux Parties par la Commission permanente de conciliation franco-suisse en vue d'apporter une solution aux deux différends qui se sont élevés entre la France et la Suisse;

- 7 -

2) que la Légation de Suisse à Paris soit chargée d'entreprendre sans délai des négociations avec le Gouvernement français pour déterminer dans quelle mesure celui-ci est disposé à accepter les propositions de la Commission de conciliation; dans l'éventualité où le Gouvernement français accepterait les dites propositions, la Légation de Suisse à Paris devra chercher à fixer avec lui le montant de la compensation substantielle due à la Suisse par la France pour l'internement en Suisse de la IIe division polonaise durant la période s'étendant du 7 février 1941 jusqu'à la fin de l'internement en novembre 1945; à ce sujet, il est entendu que la suggestion faite par les trois membres de la Commission ressortissants d'Etats tiers, aux termes de laquelle le montant de ladite compensation devra être au moins égal aux frais réels d'internement pendant 12 mois, constitue une appréciation minimum de la créance suisse reconnue par la Commission.

5 annexes.

Extrait du procès-verbal au Département politique, pour exécution, au Département des finances et des douanes, au Département militaire et au Département de justice et police, pour leur information.