

B.52.31.Am. (1)

8.2.57

aa

C o m m u n i q u é

Dans sa séance du 29 janvier, le Conseil fédéral a pris connaissance de la note et du mémorandum que le Département d'Etat américain fit parvenir le 11 janvier à la Légation de Suisse à Washington, en réponse à la note de cette dernière du 9 août 1956, relative à l'affaire I n t e r h a n d e l. A la suite d'un rapport qui lui a été soumis par le Département Politique, le Conseil fédéral a décidé, dans sa séance de ce jour, de publier la réponse américaine. La publication, qui en est faite aujourd'hui, s'accompagne du commentaire suivant, dont les éléments sont connus du public par la réponse que le Chef du Département Politique a donnée à l'interpellation Boner le 15 juin 1955.

En date du 25 mai 1946 fut conclu à Washington, entre des représentants de la Suisse d'une part et les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, agissant au nom des Alliés, l'accord connu sous le nom d'Accord de Washington. Il concernait, pour l'essentiel, quatre problèmes.

D'une part, il réglait deux demandes alliées, c'est-à-dire la recherche et la liquidation des avoirs allemands en Suisse et la question de ce qu'on a appelé l'or spolié, laquelle fut réglée par le paiement de 250 millions de francs par la Suisse. La contrepartie comportait deux demandes suisses, c'est-à-dire la suppression des "listes noires" par les Alliés et la libération des avoirs suisses aux Etats-Unis, se chiffrant à plus de quatre milliards de



- 2 -

francs et qui avaient été soumis pendant la guerre à diverses mesures américaines de restriction. L'article IV, chiffre 1 de l'Accord de Washington, concernant ladite libération, a la teneur suivante :

"Le Gouvernement des Etats-Unis débloquera les avoirs suisses aux Etats-Unis. La procédure nécessaire sera fixée sans délai."

L'application et l'interprétation d'un traité aussi compliqué que l'Accord de Washington pouvaient évidemment donner lieu, dans des cas particuliers, à des divergences de vues entre les Parties contractantes. C'est précisément pour les liquider qu'à l'article VI les Parties signataires, donc également les Etats-Unis, ont convenu une procédure d'arbitrage ; cet article est ainsi conçu :

"S'il devait s'élever des divergences d'opinion au sujet de l'application ou de l'interprétation du présent accord et si ces divergences ne pouvaient être résolues autrement, il serait fait appel à l'arbitrage."

En 1948 la Suisse demanda, se basant sur l'Accord de Washington, la libération des avoirs de l'Interhandel, c'est-à-dire des actions que celle-ci possédait de la General Aniline and Film Corporation (GAF) ; le Département d'Etat américain y opposa un refus, en déclarant que l'Accord ne s'appliquait pas aux biens séquestrés de l'Interhandel ; à son avis, il ne s'agissait ni d'avoirs suisses aux Etats-Unis, ni d'avoirs allemands en Suisse. Depuis lors, le Département Politique a réfuté, au cours de nombreuses interventions, cette interprétation, qui est en contradiction non seulement avec l'esprit mais avec le texte même de l'Accord,



- 3 -

et cela, sans que ses efforts aient eu le moindre succès. Le fait que les deux Gouvernements n'aient pu s'entendre sur cette question, décida l'an dernier le Conseil fédéral à proposer une procédure d'arbitrage ou de conciliation. Dans son refus, le Département d'Etat confirme aujourd'hui son point de vue antérieur quant à l'interprétation de l'Accord de Washington ; il relève de plus que l'Interhandel disposait aux Etats-Unis de moyens de recours, tant administratifs que judiciaires: elle en a fait usage sans succès.

Le point de vue développé dans la réponse américaine appelle les remarques que voici :

1. Par l'Accord de Washington, les signataires convinrent d'une procédure, dans laquelle l'Office suisse de compensation et l'autorité de recours pour les avoirs allemands, créée par l'Accord, se voyaient confier par toutes les Parties contractantes des fonctions déterminées. Si en deuxième instance l'autorité de recours déclarait qu'un avoir bloqué en Suisse n'était pas allemand et devait donc être libéré, les Alliés, aux termes de l'Accord, pouvaient recourir à une procédure d'arbitrage réglée dans tous ses détails. Contrairement à la réponse américaine, la procédure devant l'instance de recours ne constitue donc pas uniquement une affaire intérieure suisse.

A la suite de certaines démarches alliées, les avoirs de l'Interhandel situés en Suisse furent provisoirement bloqués le 30 octobre 1945 par l'Office suisse de compensation agissant sur instruction des autorités fédérales.

- 4 -

Celui-ci, ayant procédé à des expertises approfondies, arriva à la conclusion que les liens qui avaient uni antérieurement l'Interhandel (ci-devant I.G. Chemie) et l'I.G. Farben avaient cessé d'exister. Le résultat de cette enquête fut porté à la connaissance de la Commission mixte prévue par l'Accord. A deux reprises, celle-ci prit position par écrit et produisit quelques documents qui, selon elle, laissaient la place au doute quant à la cessation d'une influence allemande sur l'Interhandel. Toutefois, lors de la procédure de recours que l'Interhandel introduisit contre les dispositions de blocage prises par l'Office de compensation, l'Autorité de recours ne vit pas dans ces documents la preuve d'un contrôle allemand. Le 5 janvier 1948, l'Autorité de recours, présidée par M. Leuch, alors Président du Tribunal fédéral, rendit un jugement, aux termes duquel le blocage de l'Interhandel devait être levé. La Commission mixte, comme on vient de le voir, possédait un droit de recours : les Alliés avaient aussi la faculté de soumettre, dans le délai d'un mois, la décision prise à un tribunal d'arbitrage. Ils ne firent aucun usage de ce droit, ce qui eut pour conséquence que la décision de l'Autorité de recours, concernant le caractère non allemand des avoirs, acquit force de chose jugée. Depuis lors, le Gouvernement américain n'a pas non plus apporté la preuve que l'Interhandel fût allemande ou "entachée d'un caractère allemand", pour reprendre le terme de la réponse du Département d'Etat. L'expression "entaché d'un caractère allemand" ne se trouve



d'ailleurs ni dans la définition de l'ennemi que comporte la législation américaine, ni dans l'Accord de Washington. Il y a lieu de constater ici que du côté allié, donc aussi du côté américain, on avait accepté l'arrêt prononcé en Suisse sur le caractère non allemand de l'Interhandel; néanmoins, les Etats-Unis continuent à considérer les avoirs de cette même société, lorsqu'ils sont situés aux Etats-Unis, comme des biens allemands ou "entachés d'un caractère allemand".-- L'Accord de Washington ne prévoit nulle part une procédure que la Commission mixte pourrait poursuivre indépendamment - et parallèlement à la procédure de recours et d'arbitrage - comme celle à laquelle la réponse américaine fait allusion.

2. La réponse américaine relève la différence qu'il y a aux Etats-Unis entre "bloqué" (blocked) et "séquestré" (vested). En 1946, lors des négociations de Washington, la Délégation suisse n'était pas sans savoir qu'il existait diverses formes de restriction s'appliquant aux avoirs suisses. Il ne lui eût pas été possible de reconnaître aux autorités américaines le droit de frapper de mesures autonomes des biens suisses, ni d'accepter qu'à ces biens ne s'appliquât pas l'article IV de l'Accord. Sinon, les Etats-Unis auraient pu, en séquestrant (vesting) d'autres avoirs suisses, vider complètement de son contenu ledit article IV. Au surplus, il n'a jamais été question, au cours des négociations, d'une interprétation limitative de la notion "avoirs suisses aux Etats-Unis".

3. Dans le procès intenté par l'Interhandel, le juge américain n'a pas seulement ordonné de produire les actes de l'Interhandel, mais également tous ceux de la banque H. Sturzenegger & Cie, à Bâle, bien que cette banque ne fût pas partie au procès. Le danger que, par suite de cette ordonnance judiciaire, soient livrés des actes concernant des clients de la banque - en violation des dispositions légales suisses (art. 273 du Code pénal et art. 47 de la loi sur les banques) - engagea le Ministère public suisse, le 15 juin 1950, à saisir les actes de la banque à titre préventif. Il autorisa dans la suite leur production dans la mesure où le secret des banques ne serait pas violé. La saisie fut levée le 9 octobre 1956, les raisons pour lesquelles elle avait été décidée ayant pris fin avec le rejet de la plainte d'Interhandel.

Le juge américain n'a pas examiné quant au fond la demande d'Interhandel de rentrer en possession de ses biens sis en Amérique, mais l'a rejetée quant à la forme, pour des raisons étrangères à la procédure suisse. Il y a donc lieu de retenir qu'aux Etats-Unis aucun juge n'a examiné ni décidé si l'Interhandel était sous contrôle allemand ou non.

4. La République fédérale d'Allemagne a confirmé que l'Interhandel n'était pas sous contrôle allemand et que dans ces conditions l'Allemagne n'élèverait aucune prétention sur les avoirs de cette société aux Etats-Unis. Ceci ressort d'une déclaration faite en mars 1955 par le Chef de la Délégation allemande, à l'occasion des négociations de déblocage menées à Washington entre l'Amérique et l'Allemagne.



- 7 -

5. Il y a quelques années, l'Interhandel avait cherché à obtenir un arrangement avec les Autorités américaines. De son côté, le Conseil fédéral a proposé à plusieurs reprises - sans succès, il est vrai - au Gouvernement des Etats-Unis d'entamer des négociations pour trouver une solution au cas d'Interhandel. C'est probablement en relation avec ces démarches que la réponse déclare que le Procureur général des Etats-Unis (Ministre de la Justice) "reste disposé à entrer en négociations directes avec les Parties au procès ... en vue d'un règlement du cas qui tiendrait compte des intérêts légitimes de toutes les Parties que cela concerne". Or une note américaine du 7 juin 1955 avait déclaré qu'aucune proposition d'arrangement entre la Société et l'Administrateur des biens étrangers ne serait réaliste, si elle n'avait pas pour résultat d'attribuer "la plus grande partie" des actions GAF à l'Amérique.

\* \* \*

Dans sa réponse, le Département d'Etat américain repousse la proposition suisse de p r o c é d u r e d ' a r b i - t r a g e , non seulement pour ce qui est de l'Accord de Washington, mais également par rapport au Traité d'arbitrage et de conciliation conclu entre la Suisse et les Etats-Unis, le 16 février 1931. Il en invoque l'article VI, lettre a, qui prévoit que n'est pas susceptible d'arbitrage "tout différend dont l'objet relève de la compétence exclusive de l'une ou l'autre des Parties contractantes". La réponse américaine fait valoir que toute décision concernant les

droits de propriété sur des avoirs situés aux Etats-Unis est de la compétence exclusive des Etats-Unis, ce qui justifierait le refus de la proposition suisse. La réponse américaine repousse également la p r o c é d u r e d e c o n c i l i a t i o n ; selon le Département d'Etat, elle ne saurait mener à aucun résultat, et cela d'autant moins que les Etats-Unis déclarent d'avance ne pas être en mesure de s'engager ultérieurement dans une procédure d'arbitrage.

Le Conseil fédéral a pris acte avec regret du refus de la proposition suisse. Il a épuisé tous les autres moyens à sa disposition pour mettre fin aux divergences d'opinion existant à ce sujet entre lui et le Gouvernement des Etats-Unis. Abstraction faite de la question de savoir si le refus américain pouvait ou non se baser sur la lettre du Traité de 1931, le Conseil fédéral aurait cru pouvoir s'attendre à ce que les deux pays, dans l'intérêt de leurs relations amicales, se soumettraient au jugement d'un arbitre impartial pour liquider un différend qui dure depuis des années. Enfin, le refus de tout accommodement arbitral à propos de la divergence d'opinion survenue dans l'interprétation de l'Accord de Washington, est nettement en contradiction avec la clause d'arbitrage qu'il contient.

Le Conseil fédéral a chargé le Département Politique de procéder à l'examen de la réponse américaine, notamment sous son aspect juridique, avec le concours des professeurs de droit international qu'il a déjà consultés précédemment, et de lui faire des propositions sur la suite à donner à cette affaire.