

74

E 1004.1(-)/1/492
[DoDiS-2827]

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 20 avril 1948

962. AVANCE DE 20 MILLIONS DE FRANCS DEMANDÉE PAR LES TROIS
GOUVERNEMENTS ALLIÉS SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE WASHINGTON DU 25 MAI
1946 EN FAVEUR DES VICTIMES NON RAPATRIABLES DE L'ACTION ALLEMANDE¹

Département politique. Proposition du 15 mars 1948²

Département des Finances et des Douanes. Rapport joint du 20 mars 1948³

Département de Justice et Police. Rapport joint du 12 avril 1948⁴

Le Département politique communique:

«Les représentations diplomatiques des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France ont adressé, le 13 février 1948, au Département politique une note⁵ relative à l'article V de l'annexe à l'accord de Washington du 25 mai 1946 selon lequel les trois gouvernements alliés pourront «tirer immédiatement, jusqu'à concurrence de 50 millions de francs suisses, des avances sur le produit de la liquidation des biens allemands, avances qui seront imputables sur leur part de ce produit. Ces avances seront affectées à la «réhabilitation» et au ré-établissement des victimes non rapatriables de l'action allemande, par l'intermédiaire du comité intergouvernemental des réfugiés.»

Dans cette note, les Alliés demandent que le gouvernement suisse mette à leur disposition un montant de 20 millions de francs. Ils mentionnent à ce propos le fait que, selon l'état dressé par l'Office suisse de compensation et communiqué à la commission mixte, l'or et les avoirs en banque bloqués et tombant sous le coup de l'accord représentent environ 73 millions de francs suisses en avoirs liquides. Ils relèvent qu'aucune mesure n'a été prise au sujet de ces fonds étant donné le point de vue adopté par la Suisse au sujet du cours de change⁶. Les Alliés demandent qu'en attendant, la Suisse mette à leur disposition ce montant de 20 millions qui sera affecté à la réhabilitation et à la réinstallation des victimes non rapatriables de l'action allemande conformément aux stipulations de l'article V de l'annexe à l'accord.

1. *Sur l'accord financier conclu à Washington, cf. DDS, vol. 16, table méthodique: Relations financières générales et table méthodique dans le présent volume: Suite des accords de Washington. Cf. aussi la notice d'E. de Haller du 7 août 1947, E 2801(-)1968/84/95 (DoDiS-5100), la lettre de W. Stucki du 14 avril 1948, E 2801(-)1968/84/95 (DoDiS-5822), et E 2801(-)1968/84/54 (DoDiS-5823).*

2. *Cf. E 2801(-)1968/84/95.*

3. *Cf. ibid.*

4. *Non retrouvé.*

5. *Cf. E 2801(-)1968/84/95.*

6. *Sur le problème du taux de change du franc suisse par rapport au mark dans le cadre de l'application de l'accord de Washington, cf. N° 22 dans le présent volume. Cf. aussi PVCF N° 1375 du 8 juillet 1949, E 1004.1(-)/1/507 (DoDiS-4680), E 2801(-)1968/84/54 (DoDiS-5823) et E 2800(-)1967/61/77 (DoDiS-5800).*

Pour décider de la suite à donner à cette requête des trois gouvernements alliés, il est nécessaire de connaître les faits qui les ont amenés à la présenter.

Au cours des négociations qui eurent lieu à Washington au printemps 1946, les trois délégations alliées avaient demandé que la contre-valeur de 25 millions de dollars soit prélevée sur le produit des premières liquidations d'avoirs allemands en Suisse dès leur encaissement et sans aucune déduction; cette somme était destinée à venir en aide aux victimes non rapatriables de l'action allemande. La demande alliée avait été repoussée par la délégation suisse qui avait, en revanche, admis qu'une avance soit faite aux Alliés sur leur part du produit de la liquidation. C'est ainsi qu'est né l'article V précité de l'annexe à l'accord de Washington.

La liquidation des avoirs allemands en Suisse n'ayant pas encore commencé, faute d'une entente entre la Suisse et les trois gouvernements alliés signataires de l'accord sur le taux de change du franc suisse en reichsmark, cette avance de 50 millions sur le produit de la liquidation n'a pas pu être faite jusqu'à ce jour.

Le comité intergouvernemental pour les réfugiés nous avait demandé, au mois de juillet 1946⁷ déjà, de mettre immédiatement à sa disposition les 50 millions en question. Les représentants alliés à la commission mixte, instituée en septembre 1946 conformément aux dispositions de l'accord de Washington, avaient présenté une demande analogue lors de la première séance de la commission⁸. En refusant de donner suite à ces demandes, nous avions expliqué aux Alliés que le versement des 50 millions ne pouvait être fait qu'une fois la liquidation commencée puisqu'il s'agit d'une avance sur le produit de cette liquidation.

Ce point semble avoir été admis par les Alliés car c'est beaucoup plus tard, et sous une autre forme, qu'ils sont revenus à la charge.

En effet, le 27 mai 1947⁹, notre Légation à Washington nous informait que le State Department, à la suite d'une démarche de certaines organisations de secours conduites par la Jewish Agency for Palestine, allait nous envoyer une note demandant que la Suisse commence immédiatement la liquidation des avoirs allemands de façon à être en mesure de verser rapidement les 50 millions prévus à l'article V de l'annexe à l'accord. Le State Department avait encore laissé entendre à nos représentants que la France et la Grande-Bretagne insistaient pour que cette note de protestation soit remise rapidement à la Suisse. En outre, plusieurs petits pays alliés se proposaient de protester à la prochaine session de l'agence interalliée des réparations à Bruxelles contre le fait que la Suisse n'avait pas encore commencé à exécuter l'accord de Washington.

Des sondages permirent de constater que la France et la Grande-Bretagne ne semblaient pas soutenir le State Department autant que celui-ci l'avait indiqué à notre représentant à Washington. En outre, les pays représentés à l'agence interalliée des réparations furent mis au courant de la position de la

7. Pour une copie de la lettre du 10 juillet 1946, cf. E 2801(-)1968/84/95.

8. Pour le procès-verbal de la séance du 12 septembre 1946, cf. E 2801(-)1968/84/60.

9. Pour une copie de ce télégramme, cf. E 2801(-)1968/84/95.

Suisse. En même temps notre Légation à Washington répondait au State Department que le Conseil fédéral s'en tenait toujours au point de vue que la liquidation ne pouvait commencer qu'une fois le taux de change fixé, et qu'il attendait encore une réponse des Alliés à la proposition de cours de change faite par la délégation suisse lors des négociations de Washington déjà et rappelées à plusieurs occasions depuis lors¹⁰. Quant aux 50 millions, le Conseil fédéral était prêt à examiner avec bienveillance la possibilité d'en faire l'avance, bien que rien dans l'accord ne l'y oblige, à condition que les trois gouvernements alliés en fassent la demande ensemble¹¹.

Les gouvernements de la France et de la Grande-Bretagne furent aussi informés de la position prise par la Suisse.

C'est ainsi que la note de protestation américaine ne fut pas envoyée et c'est à la suite de ces événements que les trois gouvernements alliés nous demandent maintenant, ensemble, de leur faire une avance, non pas de 50 millions, mais de 20 millions de francs.

Il n'est pas douteux qu'aux termes de l'accord de Washington la Suisse n'est pas tenue de faire une avance aux Alliés avant le commencement de la liquidation et ce fait est reconnu implicitement dans la note remise le 13 février dernier par les représentations diplomatiques des trois gouvernements alliés. Il n'en est pas moins nécessaire d'examiner s'il ne serait pas opportun d'accorder une telle avance.

L'objection qui se présente immédiatement à l'esprit est que le versement de ces 20 millions constituerait une avance qui devrait être fournie par la Confédération. Il ne saurait être question, en effet, de prélever ce montant sur les avoirs allemands liquides, car ceux-ci ne sont en réalité pas disponibles. Ils figurent dans un compte bloqué mais sont toujours portés au crédit des propriétaires allemands. Ces fonds liquides pourront être utilisés seulement lorsqu'il sera certain que les propriétaires allemands seront indemnisés en monnaie allemande, à un cours fixe applicable dans tous les cas, en contrepartie de leurs biens liquidés en Suisse. Or, sur ce point, des doutes ont été exprimés selon lesquels la possibilité d'indemniser les propriétaires allemands dépendrait, en dernière analyse, des modalités de la réforme monétaire en Allemagne. Toutefois, à l'article I C de l'annexe à l'accord de Washington, il est stipulé que «un montant égal à la moitié du total des indemnités revenant aux intéressés allemands sera débité du crédit existant au compte du gouvernement suisse à la Verrechnungskasse à Berlin». Les montants nécessaires à l'indemnisation des propriétaires allemands pourront ainsi être utilisés en tout état de cause et on ne saurait voir dans la réforme monétaire en Allemagne un obstacle à l'exécution de l'accord.

En revanche, en accordant cette avance de 20 millions, la Suisse prouverait qu'elle a toujours le désir d'exécuter l'accord signé à Washington. Cela permettrait de couper court aux attaques dont notre pays est de temps à autre

10. Cf. le télégramme du 2 juin 1947 du DPF à la Légation de Suisse à Washington, E 2801 (-)1968/84/95.

11. Sur l'intérêt suscité par cette question des 50 millions au sein de l'Organisation internationale pour les réfugiés, cf. notamment E 2001(E)-1/152.

l'objet de la part de cercles officiels ou privés à l'étranger qui laissent entendre, ou déclarent publiquement, que la Suisse cherche à retarder et même à empêcher l'exécution de l'accord.

A cet égard, il est significatif de relever que, selon une communication de notre Légation à Bruxelles¹², un projet de résolution devrait être présenté au cours de ces prochains jours à la session de l'agence interalliée des réparations. L'objet de cette résolution est de demander au gouvernement suisse de mieux appliquer l'accord de Washington et de hâter la liquidation des avoirs allemands. Cette résolution contesterait la validité de notre argumentation basée sur la fixation du cours de change pour justifier le retard de la liquidation. Les gouvernements des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne seraient chargés de notifier cette résolution au gouvernement suisse.

Ce projet de résolution qui devrait être présenté à l'agence interalliée des réparations, ainsi que des déclarations faites récemment par les représentants alliés à la commission mixte¹³, montrent que les Alliés se proposent de revenir à la charge en vue d'obtenir que nous commençons la liquidation des avoirs allemands. Il est permis de supposer que si l'avance demandée par les Alliés était accordée, la position de la Suisse, en ce qui concerne le début de la liquidation et la question du taux de change, serait très renforcée.

Les 20 millions de francs qui nous sont demandés par les Alliés doivent être affectés à la «réhabilitation» des victimes non rapatriables de l'action allemande. Ce but doit aussi être pris en considération, car la Suisse, en permettant de réaliser une œuvre humanitaire, resterait dans le cadre de son activité traditionnelle de secours.

Enfin, il y a lieu de rappeler que le Conseil fédéral a déjà accepté, au mois de juin dernier, d'examiner avec bienveillance une demande d'avance de 50 millions de francs à condition qu'elle soit faite par les trois gouvernements alliés ensemble. Après avoir ainsi encouragé une telle demande, il serait difficile d'y opposer un refus maintenant qu'elle est présentée et qu'elle porte sur une somme de 20 millions de francs.»

Dans son rapport joint, le Département des Finances et des Douanes communique ce qui suit:

«Par sa proposition du 15 mars 1948, le Département politique demande au Conseil fédéral que la Confédération mette à la disposition des Alliés un montant de 20 millions de francs à valoir sur la liquidation des avoirs allemands.

La liquidation des avoirs allemands n'ayant pas encore commencé du fait que le cours applicable à l'indemnité des propriétaires n'a pas encore été fixé, la proposition du Département politique implique donc l'obligation pour la Confédération de faire l'avance de ses propres moyens. Une telle avance cause une certaine charge d'intérêts. Le Département des Finances serait cependant en mesure, d'entente avec la Banque nationale, de réduire cette charge d'intérêts à des proportions modestes.

Le Département des Finances ne peut toutefois donner suite à la proposition du Département politique que s'il est assuré que la liquidation des

12. *Non retrouvé.*

13. *Cf. E 2801(-)1968/84/59 et 61.*

avoirs allemands aura lieu. C'est à cette condition seulement qu'il lui est donné de faire une avance sur la base de l'accord de Washington sans avoir besoin de décision parlementaire ouvrant un crédit à ce sujet. Mais certains événements importants paraissent s'opposer, dans une mesure qu'il n'est pas possible de déterminer exactement aujourd'hui, à cette liquidation. Les conditions qui sont à la base de l'acceptation par la Suisse de l'accord de Washington sont en effet les suivantes:

1. La liquidation des avoirs allemands en Suisse ne doit pas être une mesure de spoliation, mais doit être suivie au contraire d'une indemnisation équitable des propriétaires.

2. Les propriétaires seront indemnisés au moyen de la créance que la Confédération possède envers la Verrechnungskasse à Berlin.

En ce qui concerne la première condition, il y a lieu de relever que la Suisse s'est opposée à la liquidation des avoirs tant que le cours du change applicable à l'indemnisation n'était pas fixé, attendu que cette question de cours était essentielle pour éviter une spoliation des propriétaires allemands. Or, non seulement cette question de cours n'est pas tranchée et sa solution ne paraît pas devoir intervenir dans un avenir prochain, mais encore de nouvelles mesures de réforme monétaire, prises par les Alliés en Allemagne, risquent d'avoir pour effet de dépouiller les propriétaires allemands de la plus grande partie de l'indemnisation qu'ils recevront. Dans de telles circonstances, on peut se demander si la condition d'une indemnisation équitable des propriétaires se trouve toujours remplie.

Au sujet de la seconde condition, le projet de réforme monétaire, tel qu'il a été publié, prévoit l'annulation de la dette du Reich sans qu'il soit possible de savoir si cette annulation s'étend à la dette extérieure et en particulier aux avances de clearing. Si tel devait être le cas, la Confédération se trouverait privée des moyens de paiement lui permettant, en vertu de l'annexe I C de l'accord de Washington, d'indemniser les propriétaires allemands. La disparition de cette créance empêcherait pratiquement la Confédération d'exécuter ledit accord.

C'est pourquoi le Département des Finances estime être en mesure de pouvoir donner suite à la proposition du Département politique, même si l'avance en question devait causer à la Confédération une certaine charge d'intérêts, à la condition qu'il ait l'assurance que les avoirs allemands en Suisse seront réellement liquidés. Dans une telle éventualité, l'opération n'est qu'une mesure d'exécution de l'accord de Washington et aucun acte d'ouverture de crédit n'est nécessaire. En revanche, s'il n'est pas certain que la liquidation des avoirs allemands ait lieu, comme il est prévu à l'accord de Washington, l'avance de la Confédération fait courir à celle-ci le risque de n'être pas remboursée par le produit de la réalisation des biens allemands. D'autre part, si l'opération ne peut rentrer dans le cadre des mesures d'exécution de l'accord de Washington, un arrêté fédéral ouvrant un crédit spécial est nécessaire. Le Département des Finances estime donc que cette question de la liquidation des avoirs allemands doit être tirée au clair d'une manière qui ne laisse subsister aucune équivoque avant qu'une avance de 20 millions soit accordée par la Confédération.»

[...] ¹⁴

Après avoir discuté la question et entendu une déclaration du Chef du Département des Finances et des Douanes selon laquelle, étant donnés les engagements pris par la Suisse, il renonce à s'opposer au projet, le Conseil décide d'accorder aux gouvernements des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne l'avance de 20 millions de francs, qu'ils ont demandée au gouvernement suisse par leurs notes du 13 février 1948, et qui sera affectée à la «réhabilitation» des victimes non rapatriables de l'action allemande.

14. *Le procès-verbal cite ensuite le rapport du DFJP dont les propos, de nature essentiellement juridique, ne sont pas reproduits ici.*