

Mardi 20 avril 1948.

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 allemande.

Département politique. Proposition du 15 mars 1948.

Département des finances et des douanes. Rapport joint du 20 mars 1948.

Département de justice et police. Rapport joint du 12 avril 1948.

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 note 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 change. 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.

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 1946 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 commission. En refusant de donner suite à ces demandes, nous avons 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 1947, 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 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 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 rappelée à plusieurs occasions depuis lors. 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 ensemble.

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 contre-partie 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 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 Bruxelles, 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 mixte, montre que les Alliés se proposent de revenir à la charge en vue d'obtenir que nous commencions 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 oeuvre 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 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 de 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'indemnité 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."

Dans son rapport joint, le département de justice et police fait les constatations suivantes:

"1.) Das Washingtoner Abkommen bestimmt in Ziffer V der "Beilage":

"Le Gouvernement suisse s'engage, eu égard aux circonstances spéciales du cas, à autoriser les trois gouvernements alliés à tirer immédiatement, jusqu'à concurrence de 50 millions de francs suisses, des avances sur le produit de la liquidation de biens allemands, avances qui seront imputables sur leur part de ce produit. Ces avances seront affectées à la "réhabilitation" et au rétablissement des victimes non repatriables de l'action allemande, par l'intermédiaire du comité intergouvernemental des réfugiés."

Die Schweiz ist also im Washingtoner Abkommen die Verpflichtung eingegangen, den Alliierten Vorschüsse bis zu 50 Millionen Franken zu gewähren. Diese Vorschusspflicht beginnt aber nicht vor dem Liquidationsbeginn. Denn es ist wohl die Meinung der zitierten Ziffer V, der Vorschuss sei aus den Mitteln zu leisten, die im Laufe der Liquidation "liquid" werden. Die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz hat noch nicht begonnen; sie kann - nach der vom Bundesrat vertretenen Auffassung - nicht beginnen, solange der für die Entschädigung an die deutschen Interessenten massgebende Umrechnungskurs nicht festgesetzt ist. An diesem Stand-

punkt hat der Bundesrat auch im Juni 1947 festgehalten; zugleich erklärte er sich immerhin bereit, die Möglichkeit einer Vorschussleistung wohlwollend zu prüfen, wenn die drei alliierten Regierungen gemeinsam ein solches Begehren stellen. Diese haben dann am 13. Februar 1948 um einen Vorschuss von 20 Millionen ersucht, der gemäss dem zweiten Satz der Ziffer V verwendet werden soll; sie weisen darauf hin, dass sich unter den deutschen Werten, die unter das Washingtoner Abkommen fallen, ca. 73 Millionen Franken "en avoirs liquides" befinden (Gold und Bankguthaben).

Geht man davon aus, dass die Liquidation noch nicht begonnen habe, so gelangt man zum Schlusse, dass die im Abkommen vereinbarte Vorschusspflicht noch nicht begonnen hat. Eine andere Frage ist allerdings, ob ein zwingender Grund vorliege, sogar bezüglich der schon liquiden Mittel den "Liquidationsbeginn" solange hinauszuschieben, bis eine Einigung mit den Alliierten über den Umrechnungskurs zustandekommt.

2.) Hat die in Ziffer V der Beilage zum Abkommen statuierte Vorschusspflicht noch nicht begonnen, so steht jetzt eine vorzeitige Vorschussleistung in Frage, nämlich die Gewährung eines Vorschusses in einem Zeitpunkt, in dem die durch das Abkommen eingegangene Vorschusspflicht noch nicht begonnen hat. Wird ein vorzeitiger Vorschuss gewährt, so geschieht dies zur Durchführung des Washingtoner Abkommens; auch wird ja der Vorschuss gemäss der in der Ziffer V festgelegten Zweckbestimmung verwendet. Die Vorschussgewährung ist - auch wenn sie vor Beginn der vereinbarten Vorschusspflicht erfolgt - ein Akt des Vollzuges des Abkommens; deshalb ist der Bundesrat zuständig.

Auch der Mitbericht des Finanzdepartements vom 20. März 1948 betrachtet die jetzt zur Diskussion stehende Vorschussgewährung als einen Akt des Vollzuges des Washingtoner Abkommens, allerdings nur sofern Sicherheit besteht, die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz werde durchgeführt werden. Schon das Abkommen bietet aber diese Sicherheit.

Das Finanzdepartement befürchtet, dass die geplante Währungsreform in Deutschland zur Folge haben könnte, dass es der Schweiz unmöglich würde, die Liquidation der deutschen Werte gemäss dem Abkommen durchzuführen. Zurzeit ist allerdings noch ungewiss, wie sich die geplante Währungsreform gestalten wird und inwieweit eine Streichung der Reichsschulden erfolgen wird. Aber selbst wenn auch die Auslandsschulden des Reichs gestrichen werden sollten, müssten allermindestens die Verpflichtungen unberührt bleiben, die sich aus dem zwischen den Alliierten und der Schweiz abgeschlossenen Washingtoner Abkommen ergeben. Die Währungsreform und die Streichung der Reichsschulden müssen unter allen Umständen dieses Abkommen respektieren. Die Liquidation der deutschen Werte in der Schweiz und die Entschädigung der von dieser Liquidation betroffenen Deutschen ist durch das Abkommen vorgeschrieben. Ebenso ist durch das Abkommen festgelegt (Ziff. I 3 des Abkommens und Ziff. I, lit. C. der "Beilage"), dass die von der Schweiz aufzubringende Hälfte der Gesamtsumme der den deutschen Interessenten zukommenden Entschädigungen dem Guthaben der Schweiz. Regierung bei der Verrechnungskasse in Berlin belastet wird. Daher steht das Abkommen einer Annullierung dieses Guthabens entgegen, soweit das Guthaben die Höhe der Hälfte der Gesamtsumme jener Entschädigungen nicht übersteigt.

Würde übrigens die Schweiz den Standpunkt einnehmen, es sei unsicher, ob das Abkommen durchgeführt werden könne, so würde sie die Möglichkeit zugeben, dass anlässlich der deutschen Währungsreform sogar das Guthaben der Schweiz bei der Verrechnungskasse in Berlin annulliert werden könnte. Auch würde die Schweiz damit zugeben, es könnten Zweifel darüber bestehen, dass die Alliierten anlässlich der Reform der deutschen Währung keine Massnahmen treffen dürfen, die die Durchführung von Bestimmungen des Washingtoner Abkommens verunmöglichen. Darüber, dass die Alliierten keine solche Massnahmen treffen dürfen, kann aber kein Zweifel bestehen.

3.) Der Bundesrat ist zuständig, den Alliierten den gewünschten Vorschuss von 20 Millionen Franken zu gewähren. Ob er diesem Vorschussbegehren entsprechen soll oder nicht, ist - solange die im Abkommen statuierte Vorschusspflicht noch nicht begonnen hat - eine Frage der Opportunität und somit des politischen Ermessens.

4.) Anlässlich der Beschlussfassung über das Vorschussbegehren der Alliierten ist auch die Frage aufzuwerfen, ob geschädigten Auslandschweizern ebenfalls ein Vorschuss gewährt werden könnte. Die Rechtslage ist hier allerdings eine andere. Der Anspruch der Alliierten auf die eine Hälfte des Liquidationserlöses und der Verwendungszweck, zu dem dieser Anteil bestimmt ist, sind im Abkommen festgesetzt, wo auch die Vorschüsse, die die Schweiz den Alliierten zu leisten hat, und die Zweckbestimmung dieser Vorschüsse geregelt sind. Die andere Hälfte des Liquidationserlöses kommt gemäss dem Abkommen der Schweiz zu; dem steht die Verpflichtung der Schweiz gegenüber, die Hälfte der Gesamtsumme der Entschädigungen an die von der Liquidation betroffenen Deutschen aufzubringen. Das Guthaben der Schweiz bei der Verrechnungskasse in Berlin wird sich um den Betrag vermindern, der der halben Gesamtsumme dieser Entschädigungen entspricht; im Grunde genommen bleibt dann vom schweizerischen Anteil am Liquidationserlös nur ein allfälliger Ueberschuss (etwa bei Kursgewinn) übrig. Der BB vom 27.VI.1946 über die Genehmigung des Washingtoner Abkommens (AS 62 660) bestimmt in Art. 2: "Ueber die Verwendung des aus der Liquidierung sich ergebenden Anteils der Schweiz beschliesst auf Antrag des Bundesrates die Bundesversammlung." Diesem Artikel liegt wohl die Meinung zugrunde, die von der Schweiz aufzubringende Hälfte der Entschädigungen an die Deutschen sei aus dem Guthaben der Schweiz bei der Verrechnungskasse in Berlin zu leisten, aber - unabhängig hiervon - beschliesse die Bundesversammlung über die Verwendung des ganzen schweiz. Anteils am Liquidationserlös (also nicht bloss über die Verwendung eines allfälligen, nach Abzug der für jene Entschädigungen aufgewendeten Summe verbleibenden Ueberschusses).

Bevor die Bundesversammlung über die Verwendung des schweiz. Anteils am Liquidationserlös beschliesst, ist keine Rechtsgrundlage für Leistungen aus diesem Anteil vorhanden. Aus Gründen psychologischer und politischer Natur erscheint es jedoch, namentlich wenn dem Vorschussbegehren der Alliierten entsprochen wird, als geboten, dass schon jetzt abgeklärt werde, was für Anträge der Bundesrat den eidg. Räten über die Verwendung des schweizerischen Anteils, insbesondere auch über die Möglichkeit von Vorschüssen zugunsten kriegsgeschädigter Auslandschweizer zu unterbreiten gedenkt."

Après avoir discuté la question et entendu une déclaration du chef du département des finances et des douanes selon laquelle,

- 8 -

étant donnés les engagements pris par la Suisse, il renonce  
à s'opposer au projet, le Conseil

d é c i d e

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.

Extrait du procès-verbal au département politique et au département des finances et des douanes, pour son information.

Département politique. Proposition du 6 avril 1948.

Département des finances Pour extrait conforme: joint

Le secrétaire,

L'UNESCO a organisé à Sèvres du 21 juillet au 31 août 1947 un stage d'études pratiques sur le développement de la compréhension entre les peuples.

Par l'entremise de M. Boerlin, Conseiller national, Président de l'Association suisse pour les Nations Unies, M. Pierre Ranseyer, Directeur des écoles secondaires de Neuchâtel, a été désigné pour représenter notre pays à ce stage et une subvention de 300.- francs lui a été accordée.

Le succès de cette première expérience a engagé l'UNESCO à organiser cet été trois stages analogues d'une durée de six semaines. Le premier, qui se tiendra à Londres, sera consacré aux problèmes de la formation du corps enseignant. Le second s'occupera, à Prague, de l'éducation des enfants de 3 à 13 ans. Le troisième, réuni à Garden City près de Lake Success, examinera comment enseigner l'activité des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées.

Bien que la Suisse ne soit pas encore membre de l'UNESCO, nos compatriotes qui participent à l'un ou l'autre de ces trois stages bénéficieront des avantages accordés aux ressortissants d'Etats Membres, c'est-à-dire que leurs frais de séjour seront supportés par l'UNESCO.

M. Ranseyer a été chargé par l'UNESCO de collaborer à la préparation des trois stages et il a interrompu, à cet effet, son activité de directeur des écoles secondaires de Neuchâtel. Sur son instigation, M. Boerlin, Président de l'Association suisse pour les Nations Unies a présenté une liste de six candidats, soit deux pour chacun des stages et a demandé de faciliter leur participation en leur versant une subvention couvrant leurs frais de voyage.

Ces candidats sont:

Pour le stage de Londres:

M. P f u l g, Directeur de l'Ecole normale et Inspecteur des écoles de Fribourg, Président de la Société fribourgeoise d'éducation, Secrétaire de la Conférence suisse des directeurs d'écoles normales;

M. Laurent P a u l i, Directeur du Gymnase et de l'Ecole normale de Neuchâtel.