

Lo - 2. Juni 44

Berne, le 31 mai 1944.

2

B.52.30.4. ^{v.} TK.*(W. G. ...)*
*mbi*C o n f i d e n t i e l .

31914

Monsieur le Ministre,

La récente mise en garde du Gouvernement norvégien, en exil à Londres, contre le rachat par les Etats neutres d'or "volé ou pillé" par ses ennemis a rappelé au souvenir du monde entier les déclarations que les Nations Unies ont faites, par trois fois déjà, au sujet des transferts de propriété dans les pays occupés, le 5 janvier 1943, du rachat de participations réputées ennemies en Italie, le 21 septembre 1943, de l'achat par les Neutres d'or "volé ou pillé", le 22 février 1944.

Vous avez eu l'obligeance de nous adresser déjà plusieurs rapports à cet égard et nous ne voudrions pas laisser de vous dire l'intérêt que nous avons pris à leur lecture. Toute nouvelle information de votre part sera bienvenue et nous désirerions, dès le début de cette lettre, insister sur le prix que nous attachons à recevoir la documentation la plus complète sur les problèmes soulevés par la politique à laquelle ces déclarations ouvrent la voie.

Nous nous proposons d'esquisser ci-dessous très rapidement les réactions des cercles suisses dont nous avons eu connaissance, conscients, bien entendu, qu'il s'agit là d'un tableau très superficiel qu'il est cependant malaisé de brosser plus complètement à l'heure qu'il est où nous ne voyons pas encore très bien la réalisation pratique des intentions alliées. Que le propos des Nations Unies soit avant tout politique et que cette façon de procéder par avertissements sensationnels ait plus pour but d'inciter maintenant déjà les Neutres à la prudence que de préparer les voies à une "restitutio in integrum" de tous les biens ayant changé de mains durant les hostilités, c'est ce qui semble ressortir des conversations que M. Gautier a eues à Londres pendant la première phase des négociations en février dernier. Comme telles, ces déclarations ont donc un intérêt immédiat; il ne doit, toutefois, pas nous faire perdre de vue la question de leur application dans l'après-guerre.

A la Légation de Suisse,

W a s h i n g t o n .

I. En janvier 1943, la plupart des représentants à Berne des Nations Unies ont fait savoir au Département Politique que leur Gouvernement s'associait à la déclaration du 5 janvier rappelée plus haut. Seul, le Ministre de S.M. Britannique, qui avait donné un tour assez personnel à cette communication, a reçu une lettre du Chef du Département accusant réception et remerciant de l'envoi de la déclaration. Il est vrai que nous avons quelque peu hésité à réserver d'emblée les droits des citoyens suisses, acquéreurs de bonne foi dont la propriété pourrait tôt ou tard être contestée en vertu de la déclaration alliée. Nous ne l'avons pas fait, en définitive, car, somme toute, le problème qui se pose se résume en une alternative dont les deux termes sont assez simples :

Ou bien les droits contestés en vertu de la déclaration seront justiciables d'un tribunal suisse, hypothèse dans laquelle les droits des acquéreurs de bonne foi seront certainement protégés (nous rappelons que pendant et après la première guerre mondiale la jurisprudence de nos tribunaux a nettement posé le principe que des lois et déclarations de ce genre des Etats étrangers étaient contraires à l'ordre public suisse); ou bien ces droits s'exerceront dans un territoire soumis à la juridiction d'un des signataires de la déclaration, auquel cas les tribunaux se rallieront sans doute aux déclarations politiques de leur Gouvernement. Cela ne veut toutefois pas dire que la Suisse renoncerait à toute intervention en faveur de compatriotes éventuellement lésés par l'application de ces déclarations, mais cette intervention ne pourra probablement être tentée que dans des cas d'espèce et seulement lorsque des circonstances particulières permettront de déplacer le débat sur un autre terrain.

Quoi qu'il en soit, les avertissements alliés ont certes porté leur fruit en ce sens qu'ils ont retenu l'attention et ont incité bon nombre de personnes à se garder prudemment de toute opération susceptible de leur valoir des difficultés après la guerre.

Nous en voulons pour preuve première le communiqué officiel publié par le Département de l'Intérieur, le 25 mai 1944, sur l'importation d'oeuvres d'art de l'étranger. Le voici tel qu'il a paru dans la presse :

"Le Département fédéral de l'intérieur se voit dans l'obligation d'appliquer à l'importation d'oeuvres d'art des formalités de contrôle plus strictes. Ces formalités entraînent pour les requérants des frais plus élevés, qui sont souvent assez importants en comparaison de la valeur des objets importés. Le Département recommande donc instamment de limiter ces importations de l'étranger à des oeuvres présentant une valeur réelle; il attire l'attention des intéressés sur le fait qu'en raison des circonstances actuelles, il convient, pour diverses raisons, d'être prudent dans l'acquisition d'oeu-

vres d'art de provenance étrangère."

Un des domaines dans lesquels nous avons remarqué une très nette réaction de la part des cercles suisses est celui de l'importation en Suisse de titres étrangers. Nous pensons tout particulièrement aux titres Royal Dutch dont bon nombre, réquisitionnés par les autorités occupantes, paraissent avoir passé dans notre pays en 1941.. Notons que ces titres sont traités en bourse et figurent sur les cotes à un cours moitié plus bas, environ, que celui des titres munis de déclarations de propriété suisse.

En juillet 1943, l'Association des bourses suisses a lancé une circulaire à ses membres, les engageant à attirer l'attention des acheteurs en bourse de titres Royal Dutch non munis d'affidavits de propriété suisse sur les risques qu'ils courraient en persistant dans ce négoce après la déclaration alliée du 5 janvier 1943. Elle y a relevé le danger auquel s'exposaient les acheteurs de tels titres de voir ceux-ci annulés purement et simplement par les Gouvernements alliés revenus au pouvoir dans les pays actuellement occupés et a notamment insisté sur le fait que ne devaient plus être désormais réputés de bonne livraison:

- a) les titres Royal Dutch dont les numéros figurent sur la liste de blocage publiée naguère à Londres (Londoner Sperrliste);
- b) les titres Royal Dutch endossés par l'autorité occupante en lieu et place des organes constitués de la société.

Cette mise en garde a rencontré un très sérieux écho dans les cercles bancaires suisses. D'ailleurs, la récente pression exercée par les Anglo-Américains sur les banques suisses - notamment en ce qui concerne le commerce des titres non munis d'affidavits qui, si elles y persistent, est de nature à leur valoir des sanctions, telle leur inclusion dans la liste noire - a amené l'Association Suisse des Banquiers à envisager de nouvelles mesures destinées à compléter celles qu'elle a déjà prises dans les conventions-affidavits A et GB que vous connaissez, mesures que nous nous proposons de vous commenter prochainement à l'occasion d'un rapport sur les répercussions qu'ont eues en Suisse les conversations financières de Lisbonne.

L'Association des compagnies suisses d'assurance concessionnées n'est pas non plus restée indifférente aux avertissements alliés. En 1940, déjà, les compagnies suisses d'assurance étaient tombées d'accord sur le fait qu'il convenait de s'abstenir de toute reprise de portefeuille de sociétés étrangères tant que dureraient les hostilités. En effet, dès après l'occupation de la France, les autorités allemandes ont pris des mesures restrictives contre les

compagnies d'assurance britanniques qui avaient une très forte position dans ce pays. La tentation était grande pour les compagnies suisses de reprendre les portefeuilles de leurs collègues anglais et de bénéficier des affaires qu'ils avaient traitées jusqu'alors. A ce moment-là déjà, les membres de l'association précitée, d'accord avec le Département Politique, sont convenus de la ligne de conduite que nous venons d'esquisser. D'une façon générale, il semble qu'ils l'aient respectée. En octobre 1943, peu après la déclaration du 22 septembre concernant la reprise de participations réputées ennemies en Italie, cette politique de prudence a été rappelée aux compagnies d'assurance suisses par une circulaire de l'association. A la fin du même mois, prenant prétexte des craintes qu'une banque suisse avait suscitées à une compagnie en la mettant en garde contre le danger qu'il y avait à acheter des titres belges en remploi de disponibilités qu'elle avait en Belgique, eu égard à la déclaration du 5 janvier 1943, la même association a adressé une nouvelle circulaire à ses membres à laquelle était joint un rapport de l'Association Suisse des Banquiers (ASB) énumérant les principales opérations financières qu'il convenait d'éviter pour ne pas risquer d'encourir le ressentiment des Nations Unies. Après avoir rappelé qu'étaient avant tout visées les transactions permettant à un ennemi des Alliés de se procurer des devises (en vendant des bijoux, des tableaux ou des titres réquisitionnés, par exemple) ou de s'assurer la majorité dans une société quelconque, l'ASB concluait en engageant les compagnies d'assurance à restreindre si possible leurs opérations de remploi dans les pays occupés à des obligations libellées dans la seule monnaie locale et seulement après s'être assurées qu'elles n'avaient pas été propriété ennemie depuis la date d'occupation.

Ces quelques exemples, pris parmi ceux que nous connaissons - il y en a certainement d'autres - vous montreront que les banques et les compagnies d'assurance suisses, conscientes de l'intérêt qu'elles ont à ne pas aller à l'encontre des mises en garde alliées, poursuivent actuellement une politique de prudence que la nouvelle offensive de Londres et Washington contre les Neutres ne fera probablement qu'encourager.

II. Au début de cette lettre, nous avons fait allusion à la déclaration du Gouvernement norvégien qui a trait au rachat par les Etats neutres d'or "volé ou pillé" par ses ennemis. Nous nous référons à cet égard à votre lettre du 23 février (4-15.F.A.27-MT/IT) à laquelle était joint l'avertissement que le Treasury américain avait publié la veille et dont la portée ne nous a pas échappé. Là, de nouveau, l'on ne voit pas très bien comment, pratiquement, les Nations Unies entendent procéder pour donner effet à leur mise en garde mais c'est, croyons-nous, précisément dans cette incertitude que réside le plus gros danger, les termes de ces avertissements étant si vagues qu'ils peuvent donner lieu à toutes les interprétations des plus larges aux plus

restrictives. D'autre part, ces déclarations visent avant tout les banques centrales des Etats neutres et comme telles prennent un caractère plus officiel encore que les précédentes qui s'adressaient avant tout aux personnes et entreprises privées.

La Banque Nationale que nous avons tenue au courant de vos informations n'ignorait nullement les critiques que la presse anglo-saxonne a déjà laissé percer à l'égard de sa politique de l'or. Pour illustrer cela, nous nous permettons de joindre à ces lignes la copie d'un exposé que notre Institut d'émission a adressé en octobre dernier au Chef du Département des Finances et des Douanes. Nous y annexons la réponse que M. Wetter y a faite après avoir soumis cet exposé à l'examen du Conseil fédéral.

La Banque Nationale, avec plus de pertinence que nous ne saurions le faire nous-mêmes, rappelle les grands principes de sa politique monétaire fondée sur l'étalon or, politique qui l'oblige à faire sans cesse le commerce de ce métal sans qu'il lui soit possible d'opérer un choix entre ses fournisseurs dont les livraisons dépendent de leurs besoins en francs suisses et de nos rapports commerciaux internationaux en général. Signalons également qu'il est difficile, voire impossible, à la Banque Nationale de s'assurer de la provenance de l'or qui lui est livré, lequel est d'ordinaire refondu en lingots avant d'être expédié à Berne et ne porte aucun signe distinctif permettant d'en déceler l'origine.

Nous constatons, à cet égard, que M. Fuhl, Vice-Président de la Reichsbank, aurait donné l'assurance à la Banque Nationale que l'or livré par l'institut allemand ne provenait pas de réquisitions opérées par les autorités allemandes. Dans le même ordre d'idées, nous relèverons l'affirmation d'un Gouverneur de la Banque de France selon quoi les Allemands n'auraient jamais réquisitionné l'or qu'elle détient encore. Enfin, la Banque Nationale elle-même a constaté que les avoirs déposés chez elle au nom des Gouvernements des pays occupés sont restés intacts jusqu'à ce jour et qu'aucune pression n'a jamais été exercée par la Puissance occupante pour que ces avoirs lui fussent livrés.

Jusqu'à la guerre d'ailleurs, la Suisse n'a jamais été un marché d'or. La Banque Nationale avait cherché à l'éviter en maintenant une assez forte marge entre les deux Gold Points et tout le commerce de l'or se concentrait à New York et à Londres. Au moment du déclenchement des hostilités, les pays continentaux - aussi bien ceux de l'axe que les Etats neutres - coupés des places anglo-saxonnes, ont par la force des choses été amenés à déplacer en Suisse, seul pays où presque où les mouvements d'or et la monnaie fussent libres, le marché financier européen. C'est ainsi, par exemple, que la Turquie a demandé, comme condition à la signature de ses accords commerciaux avec la Suisse, que l'assurance lui soit donnée qu'elle pourrait en tout temps disposer en or de l'excé-

dent de sa balance des paiements avec la Suisse. Il n'est pas inutile d'insister sur le fait que notre politique de l'or est étroitement liée à notre commerce d'importation et d'exportation dont le maintien est vital pour le pays.

Notons enfin que la Suède entretient chez nous des avoirs en or considérables. En règle générale, les paiements que l'Allemagne lui fait en or sont opérés à Berne où les lingots sont poinçonnés à son chiffre. Il en est de même en ce qui concerne le Portugal. La politique de la Suède lui est dictée, paraît-il, par son désir de disposer de gros avoirs en francs suisses au moment où l'armistice sera signé de façon à pouvoir jouer tout de suite un rôle important sur le marché monétaire international. Evidemment, ces choses-là sont ignorées du public et c'est ainsi que la Suède n'est pas mentionnée - dans les articles de presse que le Consulat de New York nous a adressés au sujet de la déclaration du Treasury américain du 22 février 1944 - au nombre des acheteurs d'or "volé ou pillé";...la Suisse lui sert, en somme, de paravent et de sauvegarde. (Il va sans dire que ces renseignements sont de caractère absolument confidentiel).

III. Nous ne voudrions pas terminer ce rapport sans revenir encore une fois sur l'intérêt que nous portons aux problèmes soulevés par les déclarations alliées. Nous ne doutons pas qu'ils n'aient déjà fait l'objet de nombreuses études juridiques et techniques de la part des organes officiels chargés de leur examen. Nous pensons aussi qu'ils ont retenu l'attention des doctrinaires, professeurs d'université, publicistes connus, etc. Aussi vous serions-nous vivement obligés de nous fournir toute la documentation que vous pourrez recollecter à ce sujet.

Un article paru dans la revue "Foreign Affairs" d'octobre 1943, intitulé "Enemy owned property" : Restitution or confiscation" laisse percer de la part de son auteur - John Dickinson - une certaine critique à l'endroit des mesures prises aux Etats-Unis contre la propriété ennemie; il y est aussi fait allusion, en passant, aux déclarations alliées. Cet article nous donne à penser que de nombreuses voix ont dû s'élever soit pour, soit contre la politique économique alliée dans le domaine de la propriété privée. Nous serions heureux que vous nous en fassiez parvenir les échos.

La Légation de Suisse à Londres, avec laquelle, hélas, nous ne pouvons plus communiquer, nous a également annoncé la création d'un "Interallied Information Committee" qui étudie les conditions dans les territoires occupés et prépare l'application des déclarations alliées dès l'occupation du continent par les troupes des Nations Unies. Nous avons lu, de lui, la brochure "The penetration of German capital into Europe", dont l'esprit polémique est évidemment très marqué. Connaissez-vous d'autres publications de ce comité et pourriez-vous peut-être nous donner quelques détails

sur son activité au cours de ces derniers mois ?

Nous voulons espérer qu'il vous sera possible de satisfaire à notre désir d'information et vous remercions d'avance de votre obligeance et de l'attention que vous voudrez bien prêter à ces questions d'après-guerre qui revêtent pour la Suisse une importance toute particulière.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

Annexes mentionnées.

10-2.5.44

Le Chef
de la Division des Affaires étrangères

4
sig. P. Bonne