

E 1004.1(-)/1/506
[DoDiS-4261]

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 8 juin 1949¹

1162/A: ACCORD DE RÈGLEMENT FINANCIER ENTRE LA SUISSE ET L'ITALIE

Département de l'Economie publique. Verbal

Le 17 mai 1949, le Conseil fédéral a approuvé les textes paraphés d'un accord italo-suisse de règlement financier et autorisé M. le Ministre Hotz à

1. *Absent: E. Celio.*



signer cet accord, le moment venu². La question de savoir si l'accord devait être soumis à l'approbation des Chambres avait été laissée ouverte. Pour éclaircir cette question, le Conseil fédéral a décidé dans sa séance du 7 juin 1949³ de se faire remettre un tableau indiquant l'origine des diverses créances devant faire l'objet de l'accord. Dans sa séance de ce jour, il a pris connaissance du tableau suivant, établi par le Département des Finances et des Douanes:

I. Guthaben auf Sonderkonto I: Vom Bunde garantierte Forderungen SBB aus dem gegenseitigen Bahnabrechnungsverkehr mit den italienischen Staatsbahnen	BRB vom 3. 12. 43 ⁴ (Garantie des Bundes an SBB) 53'500'000.–
II. Guthaben auf Sonderkonto II: Schweiz. Kredite für die Vorfinanzierung von Kriegsmateriallieferungen	BRB vom 20. 8. 40 ⁵ , 13. 6. 41 ⁶ , 17. 12. 42 ⁷ 128'525'014.39
III. Guthaben aus dem Istcambikredit: Urspr. Bankenkredit an Italien, der vom Bunde übernommen wurde.	BRB vom 20. 8. 40 ⁸ (Garantie des Bundes an die Banken) 57'000'000.–
IV. Vorschuss an die italienische Gesandtschaft	BRB vom 1. 10. 43, 21. 12. 43, 29. 2. 44 ⁹ , 27. 2. 45. 838'231.75
V. Forderung der Abteilung für fremde Interessen	BRB vom 2. 5. 41, 14. 4. 42, 28. 12. 42, 29. 6. 43, 28. 12. 43, 4. 1. 45, 14. 12. 45 und 13. 12. 46 (globale Kreditgewährung für fremde Interessen) ¹⁰ 3'112'067.65
VI. Internierungskosten	Haager Konvention v. 18. 10. 07 (Art. 8), BRB v. 2. 12. 40, 18. 3. 41, 29. 2. 44, 26. 7. 44. Briefwechsel Kom.I plus H. / Italien al. 23. 11. 43 bis 1944 ¹¹ 67'000'000.–

2. Cf. N° 129 dans le présent volume, note 14.

3. Il n'y a pas de trace de cette décision dans le PVCF du 7 juin.

4. Cf. PVCF N° 2228 du même jour, E 1004.1(-)/1/440.

5. Cf. DDS, vol. 13, N° 354, annexe II, note 7.

6. Cf. DDS, vol. 14, N° 57.

7. Il s'agit en réalité du 17 novembre 1942. Cf. DDS, vol. 14, N° 265, Annexe I.

8. Cf. note 5 ci-dessus.

9. Cf. DDS, vol. 15, N° 10 et note 3.

10. Pour quelques informations, cf. DDS, vol. 16, N° 44.

11. Cf. E 2001(D)-/3/320.

Au vu de ce tableau, le Conseil fédéral constate qu'aucune des créances n'a pour origine une opération décidée en vertu de l'arrêté fédéral du 13 octobre 1933 sur les mesures économiques envers l'étranger¹² et qu'il ne peut ainsi conclure l'accord en se fondant sur les pouvoirs conférés par cet arrêté. Il ne peut pas davantage se fonder sur l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires¹³, car cet arrêté n'autorise que des mesures de durée limitée alors que l'accord italo-suisse doit avoir des effets définitifs, puisqu'il a le caractère d'un concordat.

Il reste, dans ces conditions, à savoir si le Conseil fédéral est néanmoins compétent, d'une manière ou d'une autre, pour prendre une décision sans l'approbation des Chambres ou s'il doit soumettre l'accord à l'approbation des Chambres, malgré les inconvénients très sérieux qui, selon la Division du Commerce, résulteraient des débats publics que comporterait cette seconde procédure. M. le Ministre Hotz a en effet déclaré ce qui suit¹⁴:

«Was die Frage der Ratifikation dieser Vereinbarung betrifft, möchten wir – ohne die Stellungnahme der Justizabteilung und den Entscheid des Bundesrates bezüglich der Kompetenzfrage präjudizieren zu wollen – hervorheben, dass wir die grössten Bedenken haben, die getroffene Vereinbarung vor dem Parlament bzw. vor der Öffentlichkeit zur Sprache zu bringen. Wir zweifeln allerdings nicht, dass das Parlament die Vereinbarung genehmigen würde, insbesondere nachdem die Zustimmung der Finanzkommissionen der beiden Räte vorliegt. Hingegen befürchten wir ungünstige Auswirkungen in bezug auf unsere Beziehungen zu Italien und gegebenenfalls auch zu andern Ländern. Abgesehen davon, dass die italienische Verhandlungsdelegation insbesondere mit Rücksicht auf die Beziehungen Italiens zu andern Gläubigerländern den Wunsch ausgedrückt hat, die getroffene Vereinbarung möge, soweit möglich, vertraulich behandelt werden, besteht die Gefahr, dass durch unvorsichtige, unobjektive oder verdrehte Presseartikel die italienische Regierung verstimmt werde und die Genehmigung der Vereinbarung verweigern könnte.

Zudem könnte der italienischen und gegebenenfalls auch der schweizerischen Regierung – bei Kenntnis und objektiver Beurteilung der Verhältnisse allerdings vollkommen zu Unrecht – als Vorwurf ausgelegt werden, dass der Devisenanfall Italiens heute schon für die Regelung der schweizerischen Rückstände verwendet wird, anstatt für die Alimentierung des multilateralen Clearings im Rahmen des Marshallplanes bzw. im Interesse der europäischen Wiederaufbaubestrebungen. Die auch schon geäusserte Stellungnahme der alliierten Behörden, wonach die schweizerischen Kriegskredite an Italien schliesslich einen Beitrag der Schweiz zur Aufrechterhaltung ihrer Neutralität darstellten, ist ja nicht ganz unbegründet, konnte doch seinerzeit in Verbindung mit der Gewährung dieser Kredite als italienische Konzession u. a. auch der freie schweizerische Transit über Genua/Savona und damit die

12. Arrêté fédéral concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales (du 13 octobre 1933), *RO*, 1933, vol. 49, pp. 859 ss.

13. Cf. *RO*, 1945, vol. 61, pp. 1027-1029.

14. Cf. la notice du 1^{er} juin pour R. Rubattel, E 2001(E)1967/113/748.

für die Schweiz lebenswichtige Verbindung mit den alliierten Staaten aufrechterhalten werden. Aus diesen Gründen sollte es unseres Erachtens nach Möglichkeit vermieden werden, diesen gesamten Fragenkomplex in die breite Öffentlichkeit zu bringen.»

A ces considérations relatives aux intérêts de l'Italie et aux relations avec les Etats-Unis s'ajoutent des considérations touchant les intérêts suisses, qui demandent que l'on évite tout ce qui pourrait susciter aux Chambres ou ailleurs des polémiques sur l'origine d'une partie des créances suisses sur l'Italie.

Abstraction faite des arguments d'ordre politique qui s'opposent à l'ouverture d'une procédure parlementaire, divers motifs d'ordre juridique militent cependant aussi pour la thèse de la compétence du Conseil fédéral, à savoir:

1. L'art. 102, ch. 8, de la constitution dispose que le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux. L'art. 102, ch. 14, prévoit que le Conseil fédéral administre les finances de la Confédération. En l'occurrence, l'art. 85, ch. 5, de la constitution (qui réserve à l'assemblée fédérale l'approbation des traités avec l'étranger) ne prévaut pas nécessairement contre l'art. 102, ch. 8 et 14, étant donné qu'on peut fort bien soutenir qu'il s'agit là de la simple liquidation de diverses affaires décidées sans le concours des Chambres et qu'il y a donc un lien étroit entre l'opération initiale et le concordat actuel. Indépendamment de cette dernière considération, il y a lieu de noter que l'art. 102, ch. 8, accorde une large compétence au Conseil fédéral. C'est ce que constata Hilty au Conseil national en 1905 (Bull.sten. 630) en s'exprimant en ces termes¹⁵:

«Es handelt sich eigentlich in dieser Sache bloss um die Frage, ob in der Bundesverfassung ein oder zwei Artikel stehen, die sich mit der Angelegenheit befassen. Letzteres ist der Fall. Wir haben nicht nur den Art. 85 in der Bundesverfassung, sondern auch den Art. 102, Ziff. 8, der dem Bundesrate eine solche sehr weitgehende Kompetenz, im Interesse des Landes in wichtigen Angelegenheiten selbständig zu handeln, gibt. Dieser Art. 102, Ziff. 8, darf also neben dem Art. 85 niemals ausser acht gelassen werden.

Wenn ich aber das Wort ergreife, so geschieht es eigentlich in mehr sachlicher Beziehung, da ja formell allgemeine Übereinstimmung herrscht. Es geschieht deswegen, weil ich Sie noch darauf aufmerksam machen will, dass es sich in dieser Angelegenheit nicht etwa bloss um Handelsverträge handelt. Wir sind gewöhnt, Handel und Verkehr für so ungeheuer wichtig zu halten und so sehr in den Vordergrund zu stellen, dass wir gar nicht mehr an die politischen Verhältnisse denken. Die Kompetenz des Bundesrates besteht auch für politische Angelegenheiten und darüber müssen Sie sich klar sein, dass das Wichtigste ist, was der Art. 102, Ziff. 8, der Bundesverfassung enthält. Da sehen Sie gerade gegenwärtig, dass in einem Lande, wo der Parlamentarismus eine viel grössere Rolle spielt als bei uns, es auch vorkommt, dass der Regierung nahestehende Personen von einem Hofe zum andern reisen und die wichtigsten politischen Verhältnisse so vorbereiten, bzw. halbwegs abschliessen, dass das Parlament nachher gar nichts mehr dazu zu sagen hat. Darin

15. Cette citation ne figure ni dans les procès-verbaux, ni dans le Bull. stén. CN.

besteht die bedeutende Kompetenz der Regierungen in dieser Sache, und das möchte ich nun freilich nicht, dass in diesem Grade die Schweiz eine Rolle mitspielen würde.»

Quant à l'art. 102, ch. 14, il peut, en l'occurrence être invoqué spécialement en raison du fait que la conclusion d'un concordat destiné à sauver une partie de créances d'une valeur douteuse est un acte rentrant pleinement dans la notion de «l'administration des finances». Cet intérêt financier que présente la conclusion de l'accord se double d'un intérêt politique.

2. Le Conseil fédéral pourrait, sans solliciter l'approbation des Chambres, conclure un concordat avec n'importe quel débiteur en Suisse. Il est donc logique qu'il puisse en faire de même à l'égard d'un Etat étranger, cas où l'affaire, beaucoup plus délicate, doit être traitée avec des précautions particulières.

3. A côté du droit de nécessité découlant de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 (arrêté dont les termes sont trop étroits pour satisfaire pleinement aux conditions de l'heure actuelle), il existe un autre droit de nécessité, non écrit, qui, selon l'avis de la Division de la Justice¹⁶, doit pouvoir être invoqué quand il importe d'obvier à de graves difficultés qu'aucun texte légal ne permet de surmonter. Ce droit de nécessité, non écrit, peut être invoqué ici, à titre subsidiaire, en faveur de la thèse de la compétence du Conseil fédéral.

Vu ce qui précède, le Conseil unanime
décide

de ne pas soumettre l'accord italo-suisse à l'approbation des Chambres et de donner comme instructions d'appeler cet arrangement «accord de règlement financier» pour bien faire ressortir qu'il s'agit d'une mesure de liquidation¹⁷.

16. Cf. sa lettre du 30 mai au DFFD, E 2001(E)1967/113/748.

17. Le même jour, le DPF télégraphie à la Légation de Suisse à Rome: accord Suisse Italie 14 mai ratifié par Conseil fédéral sans discussion parlementaire. Conseil fédéral exige toutefois traitement confidentiel et renonciation à toute publicité jusqu'à nouvel avis. Priions orienter Ministre Grazzi, E 2001(E)1967/113/748. U. Grazzi souhaiterait cependant publier un communiqué, dont il soumet le texte à la Légation de Suisse, sur la conclusion de l'accord du 14 mai. Mais le DPF télégraphie à la Légation à Rome, le 21 juin, que Conseil fédéral désire absolument abstenir communiqué, E 2001(E)1967/113/748.

Le 25 juin, R. de Weck écrit à la Division du Commerce du DEP que le projet de communiqué à la presse qui avait été préparé par M. le Ministre Grazzi restera au dossier jusqu'à ce que vous ayez jugé opportun de rompre le silence observé à Rome et à Berne, E 7110(-)1967/32/1233.