

E 7001 (B) 1/34

*Le Suppléant du Chef du Département politique, Ph. Etter,
au Chef du Département de l'Economie publique, W. Stampfli*¹

L BK Urgent

Berne, 11 janvier 1945

Nous avons l'honneur de vous remettre en annexe les projets de trois textes législatifs destinés à régler l'importation, l'exportation et le commerce des bil-

1. Une lettre semblable est adressée au Chef du Département des Finances et des Douanes, E. Nobs. Des copies sont adressées à la Banque nationale (pour les trois Directeurs généraux, E. Weber, P. Rossy, A. Hirs et pour le Directeur, V. Gautier), au Directeur de la Division du Commerce du DEP, J. Hotz, au Directeur du Vorort de l'USCI, H. Homberger, aux Délégués du Conseil fédéral aux Accords commerciaux, H. de Torrenté et P. Keller, ainsi qu'au Chef de la Section du DEP chargé de lutter contre le marché noir, P. Simonin.

Sur les réponses, cf. E 2001 (E) 2/558.



lets de banque étrangers en Suisse. Depuis de longs mois déjà, ce problème nous préoccupe et nous sommes d'avis que le moment est venu de prendre d'énergiques mesures dans ce domaine où, jusqu'ici, la liberté la plus complète n'a cessé de régner.

A l'appui de cette thèse, nous nous permettons de vous exposer ci-dessous les raisons qui nous paraissent justifier ce point de vue.

Elles sont de deux ordres, extérieures, d'abord, intérieures ensuite.

I. Notre pays – le seul, ou presque, en Europe où la liberté des changes est encore complète – est devenu par la force des choses, un marché financier international où affluent de toutes parts les billets de banque étrangers. Ce mouvement n'est d'ailleurs pas à sens unique, surtout en ce qui regarde les billets français qui, pendant l'occupation de la France par les Allemands et maintenant encore, ont fait et font l'objet de spéculations incessantes qui ne laissent pas de porter atteinte au crédit de notre voisine². Nous ne nous arrêterons guère sur les opérations dites « triangulaires » qui se sont développées entre l'Allemagne et la France en passant par notre pays; rappelons simplement qu'elles avaient pour but, en général, de permettre à l'un des contractants de se procurer des francs suisses. Les Allemands ne sont d'ailleurs pas seuls à avoir exploité les possibilités qu'offrait le marché suisse des billets étrangers; on sait, notamment, que les Alliés s'y sont approvisionnés en fonds destinés au maquis français et achetaient en Suisse les billets permettant à leurs aviateurs tombant en pays ennemi d'échapper à la captivité. Nous avons pris l'exemple de la France, car c'est le plus typique; on en pourrait presque dire autant de l'Italie³, bien qu'elle n'ait pas, à proprement parler, subi une occupation aussi radicale dans ses effets que la France.

De ce qui précède, il ressort que les opérations sur les billets étrangers sont en rapport étroit avec les circonstances nées de la guerre. Or, la libération progressive des territoires occupés a sensiblement modifié les données du problème et force nous est de constater que le maintien du commerce des billets étrangers en Suisse est de nature à nous attirer des difficultés non seulement des Gouvernements de Londres et de Washington, mais encore des Etats européens qui ont reconquis leur autonomie. Nous en voulons pour preuve la récente démarche du Gouvernement provisoire français qui, par l'organe de l'Ambassade, nous a fait savoir le prix qu'il attacherait à ce que des mesures fussent prises en Suisse pour mettre un terme à la spéculation qui s'acharne sur la devise française et ne laisse pas de lui porter des coups extrêmement sensibles. La demande de la France est, en somme, parfaitement compréhensible quand on pense aux énormes montants en billets français dont dispose l'Allemagne après quatre années d'occupation, et aux tentatives faites par celle-ci de les écouler sur les marchés encore libres pour acquérir des devises. On peut, d'ailleurs, s'attendre à une intervention semblable du Gouvernement italien au moment de la libération complète de la Péninsule.

Ces démarches ne sont toutefois pas la seule manifestation des difficultés que nous envisageons plus haut. Elles apparaissent également, et de façon de

2. Cf. *ci-dessus* N° 315.

3. Cf. *ci-dessus* N° 1.

plus en plus claire, dans la campagne que les Nations Unies mènent actuellement contre la dissimulation et le camouflage des biens qu'elles disent avoir été pillés par leurs ennemis dans les pays occupés. Rappelons, à cet égard, que cette propagande a commencé par la déclaration solennelle du 5 janvier 1943, par laquelle les Alliés ont donné à entendre au monde qu'ils ne reconnaîtraient pas les transferts de propriété opérés dans les pays occupés⁴. Cette proclamation, suivie d'autres du même genre concernant l'or pillé et le rachat de participations allemandes en Italie, a trouvé son expression définitive dans la Résolution N° VI qui fait partie intégrante des décisions prises par les Nations Unies à la conférence monétaire et financière de Bretton Woods⁵.

Nous y relevons, entre autres recommandations, celle que voici:

«La Conférence monétaire et financière des Nations Unies ... recommande que tous les gouvernements des pays représentés à cette conférence prennent des mesures compatibles avec leurs relations avec les pays en guerre, pour inviter les gouvernements des pays neutres

a) à prendre des mesures immédiates pour empêcher toute disposition au transfert, dans les territoires soumis à leur juridiction

1) de tous avoirs appartenant au gouvernement, particuliers ou institutions dans ces Nations Unies occupées par l'ennemi, et

2) de tout or pillé, monnaies, objets d'art, valeurs et autres preuves de propriété dans des entreprises commerciales ou financières, et autres biens pillés par l'ennemi; ...»

Jusqu'à maintenant les Gouvernements américain, britannique, belge, brésilien, chinois, grec, néerlandais et norvégien ont notifié aux Autorités fédérales qu'ils souscrivaient à la Résolution VI de Bretton Woods, laissant ainsi percer le désir que la Confédération ne reste pas sourde aux recommandations adoptées⁶.

Or, il est évident que les opérations dont nous avons parlé plus haut sont un des aspects de la politique financière de l'Axe que les Nations Unies voudraient précisément mettre en échec. Nous croyons savoir, par exemple, que de très gros montants en billets français passent actuellement en Suisse; lancés sur le marché, ces billets trouvent preneur et procurent ainsi des devises aux vendeurs, placement plus sûr qu'un monceau de papier dont la valeur est somme toute très éphémère.

Mettre un terme à ce trafic pourrait, il est vrai, sembler complaire uniquement au vœu des Nations Unies. Il ne faut pas oublier, cependant, l'importance que présente pour notre pays le maintien de relations aussi suivies que possible avec les Etats ralliés à leur cause. Adopter une politique d'atermoiements dans le domaine qui nous occupe, alors que nous connaissons parfaitement la répugnance des Alliés pour les opérations rappelées ci-dessus, c'est en somme contribuer à distendre des liens qui nous sont utiles et, partant, affaiblir notre position dans l'après-guerre. Cet argument à lui seul, quelque poids qu'on lui reconnaisse, n'aurait néanmoins pas fait justice de nos hésitations à soumettre

4. Cf. E 2001 (E) 1967/113/436.

5. Cf. N° 144 et annexes.

6. Sur ces notifications dès le 2 octobre 1944, cf. E 2001 (E) 1967/113/443.

ces textes à votre obligé examen si nous n'avions eu la certitude qu'il existe d'autres intérêts spécifiquement suisses à sauvegarder, qui sont de nature à vaincre les scrupules que pourrait éveiller une justification purement extérieure des mesures envisagées.

II. Nous abordons ainsi l'aspect plus particulièrement national de la question. Aujourd'hui, plus que jamais, nous vivons sous la menace d'une annulation pure et simple par les Etats étrangers de leurs billets en circulation comme l'a fait, tout récemment, la Belgique⁷. Une telle mesure ne laisserait pas d'atteindre durement les porteurs des billets ainsi annulés, au nombre desquels nous devons nous attendre à trouver de nombreux concitoyens. Car, si la plupart des gens qui s'intéressent encore au trafic objet de ces lignes sont gens sans intérêt, étrangers pour la plupart, il ne fait guère de doute qu'en spécialistes qu'ils sont de ce négoce, ils auront vent de ces mesures assez tôt pour pouvoir se débarrasser de leurs disponibilités et l'expérience prouve que trop souvent hélas, nos compatriotes jouent en cette occurrence le rôle du dindon de la farce!

Un autre argument en faveur de cette limitation du commerce des billets nous est offert par la conduite même de ceux qui s'y adonnent. Ce sont, en général, des étrangers, financiers marrons, dont le seul souci est de faire argent de ce négoce sans égard aux intérêts supérieurs d'un pays qui n'est pas le leur. Menant leur jeu avec des moyens financiers assez importants, ils réussissent à faire des gains appréciables qui leur permettent de vivre sur un pied, en général luxueux, qui ne va pas sans un recours assez régulier au marché noir qu'ils favorisent ainsi au détriment de notre économie nationale. Nous pensons, à ce propos, aux personnes impliquées dans l'affaire Matas⁸ qui, bien avant que l'on se soit occupé d'elles, coulaient à Genève des jours confortables, en se gardant bien, en outre, de déclarer leur fortune et leurs gains et soustrayant au fisc des sommes considérables qu'ils payèrent en fin de compte, mais sous la menace des autorités. Leur activité fut d'ailleurs trouvée assez suspecte pour justifier leur expulsion.

III. La question de savoir pourquoi les mesures envisagées n'ont pas été prises plus tôt vient infailliblement à l'esprit si l'on songe à la liberté de ce trafic pendant ces cinq dernières années. Les raisons de cette attente sont diverses. Nous constatons, tout d'abord, qu'au début de la guerre les prescriptions de change de plusieurs Etats ne visaient pas à juguler le marché de leurs billets à l'étranger, lequel pouvait donc être tenu pour parfaitement licite par les banques et particuliers qui s'y intéressaient en Suisse. A titre d'exemple, nous relèverons que c'est en été 1943 seulement que les Etats-Unis ont prononcé l'interdiction d'importer et d'exporter les billets dollar, et que jusqu'à ce moment-là, le commerce de la devise américaine n'avait rien que de tout à fait légitime. Nous croyons savoir, d'ailleurs, que nombreuses sont les personnes qui, en 1940, au moment où des mesures d'évacuation étaient prises par les autorités, ont investi des sommes, souvent importantes, en billets étrangers, surtout en dollar, afin d'être prêtes à faire face à toute éventualité. Ce sont là porteurs de

7. *Sur les mesures monétaires belges d'octobre 1944, cf. E 2001 (E) 2/622.*

8. *Sur cette affaire, cf. E 2001 (E) 2/562 et 604; E 4001 (C) 1/285 et E 4800 (A) 1967/111/399.*

bonne foi, au même titre que ceux de nos concitoyens rentrés de l'étranger, de France notamment – parfois sous la menace de la puissance occupante – et qui dans leur hâte à s'enfuir ont abandonné tous leurs biens et n'ont ramené en Suisse, pour tout pécule, que des liasses de billets qu'ils réalisent au gré de leurs besoins. Etant donné ce qui précède, nous n'avons aucune raison, en l'absence d'invites précises des pays intéressés, à prendre des mesures restrictives à l'égard du trafic des billets.

Au cours de l'année 1943 néanmoins, nous avons pu remarquer la répugnance toujours plus vive de Londres et Washington à l'égard des opérations financières que nous avons esquissées plus haut et du commerce en Suisse des billets libellés en sterling et en dollars, répugnance qui était tout à fait dans la ligne des déclarations alliées dont nous avons parlé.

Aussi, lorsqu'au début de 1944 il fut question d'envoyer à Londres une délégation financière suisse pour discuter, dans le cadre de nos négociations économiques avec les Alliés, le problème de l'activité des banques suisses, avons-nous envisagé au nombre des concessions acceptables d'introduire certaines restrictions au commerce de ces deux devises sur notre marché⁹. Pour les raisons que vous connaissez, ces discussions se sont, en fin de compte, déroulées à Lisbonne et furent conduites, du côté suisse, par MM. Victor Gautier, Directeur de la Banque Nationale, et A.C. Nussbaumer, Directeur général de la Société de Banque Suisse¹⁰. De ces négociations, commencées en avril sous le signe inquiétant du «Warning» allié – ultime mise en garde aux banques suisses où étaient énumérées les opérations susceptibles de provoquer l'inclusion de leur auteur dans la liste noire –, poursuivies durant l'été, par l'entremise de nos services, entre l'Association suisse des Banquiers et le Treasury britannique, sont issues, en fin de compte, deux circulaires de cette Association des 19 et 30 septembre 1944 invitant les banques suisses à se garder de toute opération réputée indésirable aux yeux des Alliés, tel notamment le commerce des billets anglais et américains. Nos instituts bancaires ont suivi ce conseil et la plupart, même, ont pratiquement suspendu le commerce des billets des pays occupés, le seul en somme qui puisse prêter le flanc à la critique alliée¹¹.

Il va sans dire que, tant que dureraient les pourparlers avec les Alliés, il était prématuré de prendre quelque mesure que ce soit dans le domaine financier. Il n'était pas indiqué, en effet, de faire des concessions à nos partenaires aussi longtemps que nous ignorions quels avantages nous en pourrions retirer. La situation s'est toutefois modifiée depuis septembre, et c'est dès lors, persuadés de répondre à un besoin général, que nous nous sommes résolus à vous remettre ces projets d'arrêté et d'ordonnances. Notre démarche est d'ailleurs tout à fait

9. Cf. ci-dessus Nos 73 et 75.

10. Cf. ci-dessus Nos 125, 131, 132, 143, 167.

11. A ce sujet, cf. ci-dessus Nos 237 et 315.

Dans une lettre du 17 janvier 1945 adressée à R. Kohli, le Directeur de la Banque nationale, V. Gautier, écrit notamment: [...] Enfin, et c'est là un point très important, n'existe-t-il aucun moyen d'étendre les effets des recommandations de l'Association Suisse des Banquiers du 19 septembre à tous les agents d'affaires, notaires, avocats et intermédiaires de tous genres qui, bien plus que les banques, se prêtent à toutes sortes de combinaisons louches et dangereuses? [...] (E 2001 (E) 2/561 et 646).

dans la ligne de la politique préconisée de longue date déjà par la Banque Nationale. N'étaient, d'ailleurs, les circonstances rappelées plus haut, nous l'aurions probablement entreprise plus tôt déjà. A toutes bonnes fins, nous joignons à ces lignes la copie d'une lettre de la Banque Nationale du 2 juillet 1943 qui définit la position de notre institut d'émission¹².

Les textes que nous vous adressons sont conçus en termes généraux afin de laisser la porte ouverte à certaines exceptions nécessaires – par le jeu des instructions données aux concessionnaires –, telle la possibilité de se procurer des billets étrangers pour des voyages, celle aussi de maintenir un certain courant pour les billets des pays neutres, comme l'escudo, la peseta et la couronne suédoise. La haute surveillance sera exercée par la Banque Nationale. Instruite par les expériences faites dans le domaine de l'or, elle saura, nous n'en doutons pas, maintenir dans l'application des mesures projetées la souplesse qui convient.

Nous avons jugé utile, avant de vous soumettre ces textes, de prendre langue avec les représentants à Berne des Gouvernements américain, britannique et français pour leur faire part de nos intentions à l'égard du commerce des billets et, surtout, afin d'obtenir de leurs mandants qu'ils nous donnent des assurances en faveur des propriétaires suisses de bonne foi de billets américains, anglais et français¹³. Il ne faut pas se cacher, en effet, que la publication des textes ci-joints enlèvera un grand intérêt au trafic des billets et fera du même coup tomber les cours. Cela n'ira pas sans pertes pour les propriétaires ainsi atteints et nous avons voulu que, pour ceux d'entre eux qui sont de bonne foi, certains accommodements puissent être trouvés qui atténuent leur déconvenue. Nous nous sommes heurtés à une fin de non recevoir qui nous incite à vous suggérer une légère modification de nos projets. Elle consiste à ne pas prévoir d'interdiction pour l'*exportation* des billets étrangers. Nous n'avons, en effet, aucun intérêt à empêcher l'exode des billets étrangers se trouvant en Suisse. Il diminuerait d'autant la masse considérable de coupures circulant dans notre pays. L'abandon de cette interdiction n'affaiblit donc en rien les mesures prévues si l'on se place au point de vue purement suisse, le seul qui compte pour nous. Il est vrai que, pour les gouvernements en cause, c'est un hiatus désagréable, mais nous avons eu soin de laisser entendre à leurs représentants qu'il n'était point autre chose que la rançon de leur rigorisme.

IV. Il peut, sans doute, paraître un peu paradoxal que le Département Politique prenne l'initiative de mesures qu'il ne sera pas chargé de faire appliquer. Ce détachement apparent lui est dicté, notamment, par des raisons d'ordre législatif et juridique. Pour qu'elle fût effective, il fallait que la répression des éventuels délits fût assurée par des organes spécialement prévus à cet effet. Nous avons pensé que nul ne serait mieux placé pour agir dans ce domaine que la section chargée de combattre le marché noir qui dispose d'un personnel policier stylé et travaille dans les milieux mêmes où opèrent les spécialistes du trafic des billets étrangers. Cette délégation implique, ipso facto, l'intégration des dispositions réglant le commerce des billets dans le droit pénal administratif de

12. E 2001 (E) 2/558.

13. Cf. la notice du 22 décembre 1944, E 2001 (E) 2/558.

l'économie de guerre qui relève de la compétence du Département de l'Economie publique. D'autre part, tout ce qui a trait à l'importation et à l'exportation est, par définition, affaire de la Direction générale des Douanes et il ne pouvait être question que nous nous ingérions dans un domaine qui n'est pas le nôtre. Enfin, ce qui concerne l'octroi des concessions et les rapports avec leurs titulaires est laissé au soin de la Banque Nationale qui, nous l'avons vu, a l'expérience et l'autorité voulues pour cela.

Néanmoins, si le Département Politique n'apparaît point dans ces textes, il ne se désintéresse nullement de la question. Par l'entremise de la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger, il entretient des relations étroites avec l'Association des Banquiers et est, dès lors, fort bien placé pour suivre l'application des mesures envisagées par ceux-là même qui bénéficieront encore d'une relative liberté d'action dont il convient qu'ils n'usent qu'à bon escient. Nous désirerions donc insister sur l'intérêt que nous portons à tout le problème et relever le prix que nous attacherions à ce que votre Département voulût bien consulter également le Département Politique toutes les fois où se poseront de nouvelles questions relatives au trafic des billets de banque étrangers.

Nous projetons d'ailleurs de réunir prochainement une conférence à laquelle assisteront toutes les administrations intéressées à ces mesures afin de discuter les textes que nous vous remettons ci-joints. Toutefois, avant de mettre ce projet à exécution, nous vous serions vivement obligés de nous faire connaître votre avis, par écrit, de façon que nous puissions, le cas échéant, apporter à ces textes les corrections que vous estimeriez nécessaires avant la séance de discussion.

L'arrêté et les ordonnances visés n'ayant de valeur que s'ils sont prochainement mis en vigueur – nous envisageons la date du 1^{er} février, au plus tard –, nous vous serions reconnaissants de nous faire tenir vos remarques le plus rapidement possible, ce pourquoi nous vous remercions d'avance.