

Compte rendu de l'exposé fait le 15 avril 1948 par Monsieur M. Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, devant la commission consultative d'experts pour les questions relatives aux Suisses de l'étranger et les représentants des diverses associations groupant ces compatriotes.

---

## I. Dommages de guerre.

Les hostilités ont donné naissance à de multiples problèmes que nous nous attachons à résoudre et dont un des plus délicats est celui de la réparation des dommages de guerre. A la suite de la première guerre mondiale de 1914 à 1918, la Confédération s'était déjà occupée de cette question et en avait même saisi la Société des Nations. On sait qu'après en avoir délibéré, la Société des Nations rejeta en 1935 la thèse de la Confédération selon laquelle les ressortissants suisses devaient bénéficier du même traitement que celui réservé par les Etats étrangers à leurs nationaux. Actuellement, le problème de la réparation des dommages de guerre se pose de nouveau et les autorités fédérales l'examinent avec attention. Si elles ne sont pas arrivées à trouver une solution satisfaisante, ce n'est pas parce qu'elles se sont montrées inactives mais bien du fait des circonstances.

Sur la notion de dommages de guerre existent des divergences d'opinions. Selon l'avis du Conseil fédéral, sont considérées comme dommages de guerre les pertes résultant de destructions, de réquisitions et de pillages. N'en font pas partie les préjudices consécutifs à des mesures législatives que certains pays ont prises en matière de devises.

Il résulte de la statistique établie par le Département politique au 31 décembre 1947 que le nombre total des cas de dommages de guerre est de 20'320, représentant un montant global de 2'505'764'000.- francs suisses. Ce dernier chiffre n'a qu'une valeur toute relative, étant donné qu'il est basé sur les déclarations des sinistrés qui sont faites bien souvent en monnaie étrangère et auxquelles le Département politique a dû, pour obtenir un montant en argent suisse, appliquer un cours qui s'est révélé parfois arbitraire.

Il convient d'examiner quelles sont les possibilités d'obtenir le versement d'indemnités pour des dommages de guerre.

### 1) Réquisitions.

Pour les réquisitions, il est admis en principe que le pays pour le compte duquel ces mesures ont été prises a le devoir de dédommager la personne qui en a été l'objet. Dans son application, cette règle souffre toutefois des exceptions, par exemple vis-à-vis de l'Allemagne, car il n'existe pas actuellement de Gouvernement allemand auprès duquel on puisse intervenir. D'autre part, les indemnités qui sont versées aux intéressés dans certains pays ne correspondent pas de loin à la valeur du bien réquisitionné. Un exemple frappant est l'indemnisation par les autorités françaises des voitures-automobiles, basée sur la valeur d'avant-guerre des véhicules, mais payée en francs français fortement dépréciés depuis l'époque prise en considération pour l'indemnisation.



## 2) Pillages.

Pour les pillages, l'indemnisation incombe elle aussi aux Etats dont les troupes ont commis les dévastations. Cependant la réparation de tels dommages est encore plus problématique que dans les cas de réquisitions car les personnes lésées ne disposent généralement pas des preuves nécessaires à démontrer leur droit à une indemnité.

## 3) Destructiions.

Ce sont les dommages causés par destructions qui sont les plus importants. Le nombre des sinistres de cette nature s'élève à plus de 11'000. Si pour les réquisitions et les pillages il est possible de s'adresser à l'Etat responsable, pour les destructions aucune règle juridique ne donne cette possibilité. Si l'on s'en tient à la pratique observée jusqu'ici en droit international public, on peut admettre que l'Etat dont les forces armées ont causé des destructions, n'en est pas responsable. A plus forte raison l'Etat territorial, c'est-à-dire celui sur le territoire duquel le sinistre est survenu, ne peut être tenu pour responsable. En revanche, un pays peut, par des normes de droit interne, indemniser les particuliers qui, sur son territoire, ont éprouvé des dommages de guerre. Mais, sur ces dispositions de droit interne, on ne peut guère établir un principe de droit international.

En vue d'obtenir une indemnisation des pertes subies par les Suisses, le Département politique est intervenu et intervient encore par l'intermédiaire de ses représentations diplomatiques et consulaires auprès des Gouvernements étrangers pour que ceux-ci règlent de façon équitable les cas de réquisitions et de pillages qui leur sont soumis. Si le Département a obtenu des résultats satisfaisants avec certains pays, il n'en est pas de même avec l'Allemagne et ceci pour les raisons exposées ci-dessus.

En matière de destructions, le Département politique s'efforce d'obtenir que nos compatriotes bénéficient du même traitement que les nationaux du pays dans lequel ils ont subi des dommages. C'est d'ailleurs le maximum qu'on puisse exiger d'un Etat étranger. Pour appuyer ses démarches, le Département recourt à trois arguments :

- a) il demande que les ressortissants suisses bénéficient d'un traitement égal à celui des nationaux en vertu des Traités d'établissement conclus entre la Suisse et les pays étrangers. En général, les Etats auprès desquels la Confédération invoque cet argument objectent que ces conventions diplomatiques ont été conclues uniquement pour le temps de paix ;
- b) la Suisse se déclare, en outre, disposée à accorder aux ressortissants étrangers le bénéfice de sa législation en réparation des dommages causés par la violation de la neutralité ;
- c) enfin la Confédération fait état de ce que les ressortissants suisses à l'étranger contribuent par leur activité à augmenter la prospérité du pays de leur domicile et qu'en conséquence il serait équitable qu'ils soient assimilés aux nationaux en ce qui concerne la réparation des dommages de guerre.

Jusqu'à présent, les démarches du Département politique ont été couronnées de succès en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis (pour les Philippines) et aux Pays-Bas. A l'égard de l'Allemagne et du Japon, les négociations entreprises par les autorités fédérales avaient également abouti à des résultats favorables avant la capitulation de ces deux pays mais leur effondrement ne permit pas d'arriver à la solution escomptée. A l'heure actuelle, le problème de la réparation des dommages de guerre n'est pas résolu avec les trois pays où les pertes des Suisses sont les plus importantes. Il s'agit de la France, de l'Allemagne et de l'Italie.

Avec la France, la Confédération poursuit depuis longtemps des négociations. Il y a quelque temps, les autorités françaises se sont déclarées éventuellement disposées à régler cette question dans un sens favorable à nos ressortissants pour autant que la Confédération verserait à la France des contre-prestations, comme l'ont fait à son égard les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Bien que la question se présente de ce fait sous un nouvel aspect, les autorités suisses ne manquent pas de poursuivre leurs pourparlers.

Avec l'Italie, la Confédération avait cherché en 1942 à régler la question des dommages de guerre mais sans succès. En 1943, la colonie suisse de l'Italie du Nord créa la "Società mutua svizzera assicurazioni danni di guerra" à Milan, société à laquelle tous les Suisses pouvaient, contre paiement de primes, assurer leurs biens contre les risques de guerre. A la fin des hostilités, les assurés reçurent une indemnité correspondant au 100 % du montant assuré.

En Allemagne, les autorités américaines étudient actuellement l'application d'un projet d'assainissement de la situation financière. Ce projet prévoit en particulier que les ressortissants allemands seront indemnisés de certains dommages qu'ils ont éprouvés pendant les hostilités.

Les démarches de la Confédération n'ont pas été vaines puisque les ressortissants suisses à l'étranger ont touché jusqu'à présent des Etats étrangers une somme totale de 53 millions de francs suisses.

Outre les dommages matériels, nos compatriotes ont subi des dommages corporels : la statistique du Département politique a enregistré jusqu'au 31 décembre 1947, 513 tués et 224 blessés. Ces chiffres font abstraction des exécutions sommaires et des meurtres auxquels ont procédé des éléments partisans, notamment en France. Dans ce domaine également, le Département politique s'efforce d'obtenir que les blessés ou les ayants droit des personnes ayant perdu la vie bénéficient des secours accordés par les autorités étrangères à leurs nationaux.

## II. Responsabilité de la Confédération.

Les critiques que certains groupements de Suisses ont adressées aux autorités fédérales portent sur trois points principaux. Il convient d'examiner attentivement ces critiques qui ne paraissent pas fondées, ainsi qu'on le verra.

### 1. Dommages de guerre.

La première critique relève que jusqu'à présent les autorités fédérales n'ont pas indemnisé les sinistrés suisses de leurs dommages de guerre alors qu'elles en auraient l'obligation. Si la Confédération avait effectivement l'obligation de réparer les dommages de ses ressortissants, cette obligation devrait résulter d'une loi. Or, il n'existe aucune disposition législative de cette nature. En conséquence, la Confédération n'a aucune obligation fondée sur le droit. C'est ainsi que l'arrêté fédéral du 21 juin 1923 sur les secours aux Suisses tombés à l'étranger dans le besoin sans leur faute, précise que les autorités fédérales doivent venir en aide aux sinistrés suisses seulement si cette aide leur est nécessaire pour satisfaire aux besoins de l'existence et recevoir des soins en cas de maladie. Etant donné que la question de savoir si la Confédération peut être tenue de réparer les dommages de guerre ne se pose nullement du point de vue juridique, le Conseil fédéral croit devoir renoncer à entrer en discussion à ce sujet.

### 2. Protection des intérêts des Suisses à l'étranger.

Le Conseil fédéral se voit encore reprocher de n'avoir pas sauvegardé de façon suffisante les intérêts des Suisses de l'étranger pendant la guerre.

a) Lettres de protection. D'aucuns prétendent que les lettres de protection se seraient révélées inefficaces. Le Conseil fédéral ne peut pas être tenu pour responsable de ce que ces lettres n'aient eu aucun effet sur des individus parfois analphabets et ignorant jusqu'à l'existence même de la Suisse. En revanche, il s'est révélé que, dans beaucoup de cas, elles ont aidé les Suisses à sauvegarder leurs biens.

b) Non-rapatriement. Dans ce même domaine de la protection des intérêts des Suisses à l'étranger, le reproche a été fait au Conseil fédéral d'avoir recommandé au début des hostilités, aux ressortissants suisses de rester à leur domicile et de ne pas revenir au pays. Si cette recommandation a été faite, c'était pour permettre à nos compatriotes établis à l'étranger de garder le contrôle sur leurs biens. En effet, en quittant le pays de leur domicile, les intéressés s'exposaient à perdre tout ce qu'ils possédaient. En outre, en recommandant aux ressortissants suisses de rester à leur domicile, les autorités fédérales évitaient de faire rentrer au pays des personnes qui dans leur propre patrie n'auraient pas trouvé d'occupation à leur convenance. Les faits ont d'ailleurs prouvé que cette appréhension était fondée. De toute façon, aucune pression n'a

jamais été exercée par les autorités fédérales sur les Suisses de l'étranger auxquels il appartenait en définitive de prendre la décision qu'ils jugeraient la plus opportune.

### 3. Transfert des capitaux.

La troisième critique adressée au Conseil fédéral touche à la question du transfert des capitaux d'Allemagne en Suisse. Avant la guerre déjà la plupart des Etats avaient institué un contrôle rigoureux du mouvement des capitaux, ce qui eut pour effet d'empêcher nos compatriotes rapatriés de transférer librement leurs avoirs en Suisse. En revanche les ressortissants étrangers pouvaient disposer chez nous de leurs biens. Il en résulta une inégalité de traitement entre les Suisses rapatriés et les étrangers vivant en Suisse.

Quelques-uns de nos compatriotes, en particulier ceux qui n'ont pas pu rapatrier complètement leur fortune d'Allemagne, reprochent au Conseil fédéral d'avoir commis une faute politique en n'instituant pas le contrôle des changes et en ne bloquant pas les biens allemands. Ils font valoir que la responsabilité de la Confédération serait de ce fait engagée et que cette dernière serait tenue de réparer les pertes qu'ils auraient subies.

Le reproche des rapatriés a posé la question de savoir si la Suisse aurait dû introduire chez elle le contrôle des changes, ce qui eût été le seul moyen de supprimer cette inégalité de traitement.

Les pays qui ont décidé d'établir un contrôle des devises ne l'ont fait que sous le coup d'une impérieuse nécessité. Ils envient tous la Suisse pour avoir eu, de par sa situation particulière, le privilège de pouvoir respecter la liberté du trafic des paiements internationaux. Malgré son désir de sauvegarder les intérêts des Suisses en Allemagne, le Conseil fédéral n'a pas, avec raison, instauré en son temps le contrôle des changes, dont les conséquences auraient dépassé le but à atteindre. Il n'est pas même certain que notre position à l'égard de l'Allemagne eût été améliorée. En revanche, il est certain que nos relations économiques et financières avec les autres Etats eussent été très sérieusement compromises.

Quant au blocage des biens allemands, le Conseil fédéral, après un examen approfondi, y a renoncé à l'époque. Il faut préciser que le blocage des avoirs étrangers en Allemagne était la conséquence nécessaire du contrôle des devises. Celui-ci était une mesure de politique monétaire générale s'étendant aux avoirs de tous les pays. Aucun des Etats atteints par cette mesure - ils l'étaient tous - n'a riposté par le blocage des biens allemands. La Suisse seule ne pouvait prendre une telle mesure, en la limitant à l'Allemagne, sans graves inconvénients d'ordre économique ou politique.

Si le Conseil fédéral, par son arrêté du 16 février

1945, a tout de même bloqué les biens allemands en Suisse, il n'a pas agi de la sorte à cause de la réglementation des devises en vigueur en Allemagne, mais en raison des circonstances créées par la guerre. Il est connu que la Suisse a pris, de ce point de vue, des mesures de blocage vis-à-vis d'un certain nombre de pays, mesures qui ont été supprimées aussi rapidement que possible.

Quant aux accords de clearing, auxquels on reproche de ne pas avoir tenu suffisamment compte des intérêts des rapatriés, il ne faut pas perdre de vue qu'ils nous ont été imposés par la nécessité de maintenir des échanges commerciaux. Ils ont été pour nous en dernier ressort un moyen de défense et nous ont permis de livrer et de recevoir des marchandises et des matières premières qui, tel le charbon, étaient pour nous vitales. Il n'est pas difficile d'imaginer l'état dans lequel se trouveraient nos industries et notre économie en général, si nos importations avaient été supprimées ou restreintes.

Malgré ces difficultés, le Gouvernement suisse s'est constamment efforcé d'obtenir un traitement de faveur pour les transferts de capitaux des Suisses rapatriés. Le résultat recherché n'a pas toujours été atteint. Les circonstances seules, contre lesquelles le Conseil fédéral n'avait aucun moyen d'action, sont la cause de cet insuccès.

La législation allemande sur les devises avait en son temps interdit les transferts de capitaux d'Allemagne à l'étranger. Grâce à des négociations avec le Gouvernement allemand, des dérogations à cette règle ont été obtenues pour les Suisses à un double point de vue :

Dans les cas de rigueur, certains transferts de capitaux en Suisse ont été admis. Cela supposait toutefois que nos importations de marchandises d'Allemagne se maintinssent à un certain niveau. Pour les cas de rigueur - y compris ceux ayant trait à la libération, pour les rapatriés, de l'obligation de versement au clearing - il a été néanmoins possible de transférer dans notre pays la somme d'environ 15 millions de francs suisses.

Un accord a été conclu en 1937 avec l'Allemagne, qui permettait aux Suisses rapatriés de verser une partie de leurs avoirs sur le compte "rapatriés" de la Légation de Suisse à Berlin, auprès de la Dresdner Bank en cette ville. Ces avoirs en marks pouvaient ainsi être transférés en Suisse au fur et à mesure de leur emploi en Allemagne. Au cours de la guerre, le rapatriement prit toujours plus d'ampleur, tandis que les possibilités d'emploi des avoirs en cause s'épuisaient. Il fallut donc renoncer définitivement, à la fin de janvier 1945, à reprendre de nouveaux avoirs.

Finalement, des avoirs s'élevant à 6,6 millions de RM demeurèrent sur le compte "rapatriés". La dépréciation

grandissante de la monnaie allemande a créé une impérieuse nécessité de liquider ce compte. La Confédération s'était réservé le droit de restituer aux rapatriés leurs avoirs en marks, mais les dispositions édictées par les autorités militaires d'occupation en matière de devises rendaient cette possibilité pratiquement illusoire. Le Conseil fédéral a décidé, le 2 septembre 1947, de reprendre définitivement les sommes versées au compte "rapatriés", mais non encore transférées, moyennant un versement en francs suisses. Les moyens réservés à cet effet permettent de verser 30 francs suisses pour 100 RM. Les paiements en question sont en cours. Après la liquidation du compte "rapatriés", il aura été payé au total un montant d'environ 11.5 millions de francs suisses.

Enfin, certains milieux de rapatriés ont fait la remarque que par rapport aux banques, les Suisses rentrés de l'étranger auraient été désavantagés. A ce reproche, il peut être répondu que les établissements bancaires étaient soumis aux mêmes prescriptions que les personnes physiques en ce qui concerne le transfert des capitaux. Bien mieux, les personnes physiques avaient encore la possibilité de demander le transfert de leurs capitaux par la voie du clearing (cas de rigueur).

En conclusion, la Confédération n'a pas à répondre des pertes que la réglementation allemande des devises et que les dispositions des accords de clearing germano-suisses auraient occasionnées aux rapatriés. Toutefois, si la Confédération n'est pas responsable des préjudices de toute nature causés à ses ressortissants soit directement, soit indirectement par les hostilités, elle ne s'est pas désintéressée du sort des Suisses tombés dans le besoin par suite de la guerre. Sur ce point, elle n'a pas ménagé ses efforts. Preuves en sont ses actions de secours et spécialement le crédit de 75 millions de francs suisses ouvert à cet effet par les Chambres fédérales en octobre 1946.

### III. Accord de Washington.

Le dernier point à traiter est celui de l'affectation de la part de liquidation des avoirs allemands revenant à la Suisse conformément à l'accord de Washington. Dans le message du 14 juin 1946 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord financier conclu à Washington, on peut lire ce qui suit :

"La solution, finalement adoptée, prévoyant que les avoirs que possèdent en Suisse des Allemands résidant en Allemagne reviendront pour moitié aux victimes suisses de la guerre et serviront pour l'autre à la reconstruction de l'Europe, notamment à l'alimentation des populations dans la gêne, y compris la population allemande, répond absolument, croyons-nous, aux circonstances et à l'équité".

- 8 -

Cette affirmation ne saurait cependant être considérée comme un engagement. Rappelons que dans ce même message, il est dit que : "L'affectation de la part suisse au produit de la liquidation des avoirs allemands soulève nombre de problèmes difficiles. Dès que ceux-ci auront été résolus, nous ferons rapport à l'Assemblée fédérale et lui soumettrons des propositions." C'est donc en définitive aux Chambres qu'il appartiendra de se prononcer sur l'affectation de la part de liquidation des avoirs allemands revenant à la Suisse. En conséquence, il n'est pas possible de prévoir d'ores et déjà de quelle façon cette question sera réglée.

Pour ce qui la concerne, la Suisse est prête à procéder à cette liquidation. Elle ne peut cependant pas agir avant de s'être entendue avec les Alliés sur un point important. En effet, il est prévu que les Allemands dont les avoirs seront liquidés en Suisse toucheront des indemnités en monnaie allemande suivant un cours fixe applicable à tous les cas. La Suisse avait déjà exprimé, en mai 1946, le désir que la question du taux de change fût rapidement liquidée. Jusqu'à maintenant, il n'a pas été possible d'arriver à une entente avec les Alliés. D'ailleurs, ceux-ci n'ont pas encore réglé le problème de la réforme monétaire allemande. Or, cette réforme peut avoir des répercussions sur le fonds que la Suisse possède à la Verrechnungskasse à Berlin et au moyen duquel elle entend indemniser les Allemands touchés par la liquidation de leurs avoirs. On peut donc s'attendre que la question du taux de change entre le franc suisse et le RM ne soit pas résolue avant un certain temps. Sur ce point, la Suède s'en est remise aux Alliés et elle a procédé à la liquidation des avoirs allemands qu'elle détenait. La Suisse, elle, n'entend pas procéder à cette liquidation sans être certaine que le taux qui sera appliqué pour l'indemnisation des propriétaires allemands ne sera pas dérisoire.

De ce qui précède, il faut retenir que les problèmes que pose la liquidation des avoirs allemands sont complexes. Dès qu'ils seront résolus, la liquidation se fera rapidement, toutes les mesures nécessaires étant déjà prises du côté suisse.

En tout état de cause, il est impossible d'accorder aux sinistrés de guerre une avance sur le produit de la liquidation des avoirs allemands. Si le Conseil fédéral agissait de la sorte, il préjugerait une question dont la solution n'appartient qu'aux Chambres fédérales. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que le produit de cette liquidation sera peu considérable au regard de l'ensemble des dommages de guerre. En effet, les Suisses ont éprouvé du fait des hostilités à l'étranger des pertes qui s'élèvent à 2,5 milliards de francs suisses, alors que les avoirs allemands revenant à la Suisse n'atteindront pas même la somme de 250 millions prévue par les premières estimations.

\*

\* \*

En résumé, les démarches de la Confédération en matière de dommages de guerre n'ont pas été vaines, car certains Etats ont accordé aux Suisses le même traitement qu'à leurs nationaux. Avec les autres pays, et notamment avec la France, la Confédération poursuit ses démarches. En outre, les Suisses ont bénéficié jusqu'à maintenant d'indemnités versées par les Etats étrangers pour une valeur totale de 53 millions de francs suisses. Si la Confédération n'est pas tenue juridiquement de réparer les préjudices de toute nature causés à ses ressortissants soit directement, soit indirectement par la guerre, elle ne vient pas moins en aide à ceux de nos compatriotes qui sont tombés dans la gêne du fait des hostilités. Enfin, il serait prématuré de se prononcer sur la question de l'affectation de la part de liquidation des avoirs allemands revenant à la Suisse, cette question relevant des Chambres fédérales. A ce sujet, le Conseil fédéral leur fera les propositions nécessaires qu'il est disposé à soumettre préalablement à la commission consultative.