

GEORGES SAUSER-HALL

PROFESSEUR HONORAIRE DES FACULTÉS DE DROIT

DE GENÈVE ET DE NEUCHÂTEL

GENÈVE le 9 juin 1956. ✓

AVENUE DE CHAMPEL 29

TÉLÉPHONE 56 57 50

Monsieur le Ministre W. Stucki,
Président de la Commission de Surveillance
pour l'exécution de l'Accord de Washington,

B e r n e .

=====

Bundesgasse 18.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de répondre de la manière qui suit à votre lettre du 16 mai dernier, par laquelle vous avez soumis à mon examen différents documents nouveaux relatifs à l'affectation de l'excédent du produit de la liquidation des avoirs allemands en Suisse; je vous prie d'excuser le retard de ma réponse qui est dû à un voyage à Bruxelles dans le courant du mois de mai.

La nouvelle requête du 4 mai 1956 adressée au Conseil Fédéral par MM. Bretscher et consorts, requête transmise par M. Rickenbach, avocat à Zurich et appuyée par deux consultations de MM. les professeurs Giacometti (du 28 mars 1956) et Geiger (du 6 avril 1956), ne contient que peu de renseignements nouveaux quant aux faits et peu d'arguments juridiques qui n'auraient pas déjà été examinés dans ma précédente consultation du 10 décembre 1955. On trouve en revanche dans ces documents des

- 2 -

affirmations auxquelles leurs signataires donnent un caractère péremptoire, semblant défier toute réfutation. Il ne suffit pas cependant d'affirmations massives pour en prouver le bien fondé, ainsi que j'espère pouvoir l'établir sans revenir sur les longs développements de ma consultation antérieure.

I.

Pour ce qui concerne les faits nouveaux, les documents que vous m'avez envoyés n'en mentionnent qu'un qui n'est pas de nature à exercer une influence quelconque sur l'issue de la controverse juridique. Il concerne le montant de l'excédent qui, depuis ma consultation précédente, aurait augmenté de dix millions de francs suisses. Cette augmentation me paraît vraisemblable, mais elle ne modifie évidemment pas la position de la question en droit. C'est cependant un argument de fait qui peut faire impression.

II.

Pour ce qui concerne le point de vue juridique, les requérants s'inspirent toujours des conceptions de M. le professeur Giacometti qui persiste à voir dans les stipulations de l'Accord de Bonn un arrangement de nature provisoire, impliquant, pour les propriétaires allemands, le droit de demander la restitution de ce qu'ils

- 3 -

auraient payé en plus du montant de Frs. 121,5 millions, et même l'obligation d'opérer des versements complémentaires si le total de leurs contributions n'avait pas atteint cette somme. Cette dernière conclusion est nouvelle, mais elle peut être exposée par les requérants sans inconvénient pour leur thèse puisque cette éventualité ne s'est pas réalisée.

Que la construction juridique du professeur Giacometti n'attribuant à la fixation des contributions des propriétaires qu'une portée provisoire, ait un caractère artificiel qui ne tient pas compte des réalités, c'est ce qui résulte à l'évidence du fait que les négociateurs, aussi bien les suisses que les allemands, ont parfaitement eu conscience de l'impossibilité de supputer exactement le montant total de ces contributions.

Du côté suisse, l'Office suisse de compensation fit valoir qu'il ne pouvait pas garantir que le tiers des biens bloqués suffirait à couvrir l'indemnité de règlement de 121,5 millions.

Du côté allemand, les appréhensions furent aussi grandes, bien que d'un genre un peu différent; les négociateurs allemands craignaient que la proportion des propriétaires allemands préférant renoncer à la libération de leurs avoirs moyennant une indemnisation totale en marks par le Gouvernement Allemand, ou ayant négligé de s'annoncer, ne fût trop élevée en sorte que les contributions des autres

- 4 -

propriétaires, en exécution de l'art. 4, ne fussent pas suffisantes pour atteindre la somme de 121,500,000 francs suisses.

Il y a donc eu, au cours des négociations, une inconnue pour les deux parties au sujet du montant total des contributions; elles pouvaient être inférieures à l'indemnité de règlement, ou en dépasser le montant, mais il était certain qu'elles ne correspondraient exactement, en aucun cas, à la somme de 121,5 millions.

Les négociateurs, qui, à l'inverse de ce que soutient le professeur Giacometti ("die Parteien sorgten ... für eine sehr reichliche Deckung der Ablösungs-
" summe", p. 3) sont donc partis d'estimations plutôt pessimistes et ils avaient à leur disposition deux moyens pour éliminer les effets de cette inconnue:

- a) ou bien prévoir que des contributions complémentaires pourraient être exigées des propriétaires allemands, si le montant de l'indemnité de règlement n'était pas atteint, solution ayant pour corollaire nécessaire la restitution auxdits propriétaires d'un éventuel excédent;
- b) ou bien prévoir que l'indemnité de règlement pourrait être soit réduite, soit augmentée pour l'adapter aux contributions que les propriétaires allemands auraient effectivement versées.

- 5 -

Aucune de ces deux solutions n'a été retenue dans l'Accord de Bonn. L'indemnité de règlement a été fixée d'une manière forfaitaire. Les contributions à verser par les propriétaires ont aussi été fixées d'une manière forfaitaire.

Le montant de l'indemnité de règlement est donc définitif, et je suis d'accord avec M. le professeur Giacometti lorsqu'il affirme que les Puissances Alliées, dans l'Accord de Berne du 28 août 1952, ont donné quittance définitive et pour solde de toutes leurs prétentions sur les avoirs allemands en Suisse après paiement de la somme forfaitaire de 121,5 millions de francs suisses, qualifiée par M. Giacometti, fort exactement, de "Pauschalsumme".

Mais, de par la volonté des Parties à l'Accord de Bonn et en vertu de son texte, les contributions des propriétaires ont aussi un caractère forfaitaire. Elles furent fixées ne varietur, que leur total restât inférieur au montant de l'indemnité de règlement ou le dépassât. Ce sont les négociateurs allemands eux-mêmes qui ont proposé que les ressortissants allemands versent des contributions pour obtenir la libération de la partie restante de leurs avoirs en Suisse. Ces contributions n'ont pas le caractère d'une mesure de procédure devant exclusivement servir à la réunion des 121,5 millions de francs suisses avancés par les banques suisses au Gouvernement allemand pour mettre celui-ci en mesure de désintéresser les Gouvernements Alliés par l'intermédiaire du Gouvernement Suisse. Elles

- 6 -

ont le caractère de sommes par lesquelles les propriétaires ont pu se rédimer du blocage de leurs biens, d'une durée indéterminée, ordonnée par l'Accord de Washington. Aucune disposition de l'Accord de Bonn ne dispose qu'elles devraient cesser ou être réduites dès que le montant de l'indemnité de règlement serait atteint; aucune disposition ne prévoit, d'autre part, qu'elles devraient être augmentées si elles ne permettaient pas de couvrir le total de cette indemnité; aucune des Parties n'a apporté la moindre réserve à la réglementation arrêtée de commun accord; elle est définitive.

L'interprétation préconisée par le professeur Giacometti sort donc du cadre et du texte du traité.

Elle est au demeurant spécieuse. C'est se contenter d'une simple apparence que d'affirmer, avec MM. Giacometti et Geiger, que l'art. 4 de l'Accord de Bonn n'est qu'une disposition de procédure (Verfahrensnorm), entièrement subordonnée aux art. 1 et 2 de l'Accord de Bonn.

En effet, l'art. 2 indique comment le compte de règlement doit être alimenté, à savoir, non seulement par les contributions des propriétaires allemands, mais aussi par le produit de la réalisation de la totalité des avoirs allemands dont les propriétaires ne consentent pas à verser la contribution prévue à l'art. 4 ou qui n'ont pas demandé à temps le déblocage auquel ils ont droit en vertu de l'art. 5.

- 7 -

Les art. 3 et 4 sont intimement liés l'un à l'autre. Il y est prévu que les propriétaires allemands doivent renoncer à une part de la valeur de leurs avoirs pour pouvoir obtenir le déblocage du reste. Ces règles concernent le fond et non la procédure. Cette renonciation ne peut être accompagnée d'aucune réserve et elle n'est susceptible d'être affectée d'aucune condition, précisément parce qu'elle a un caractère forfaitaire. A mon avis, si des versements ont été faits, récemment, sous la réserve d'une restitution, comme l'indique le professeur Giacometti, les autorités suisses devraient les considérer comme des refus et traiter les propriétaires de la même manière que ceux qui préfèrent la procédure de la réalisation de leurs avoirs moyennant paiement de la contre-valeur totale en marks par le Gouvernement allemand, conformément à l'art. 9 de l'Accord. Il va de soi que ce n'est pas l'emploi du formulaire de renonciation établi par l'Office suisse de compensation qui est déterminant, pour trancher le point de savoir si les propriétaires qui l'ont signé ont droit ou non à une part de l'excédent, mais le texte même de l'art. 3 de l'Accord qui attribue à cette renonciation un caractère définitif et non pas provisoire, car, contrairement à ce que soutient M. le professeur Geiger, ce qui est fixé sans réserve dans un traité international et qui n'y est pas expressément qualifié de solution provisoire, a un caractère définitif.

- 8 -

III.

Il est question, à maintes reprises, dans la requête de MM. Bretscher et consorts ainsi que dans les consultations qui l'accompagnent, de l'impossibilité de donner un fondement juridique à la remise de l'excédent à l'Allemagne et de la seule applicabilité du droit suisse à cette question.

La réfutation de ces arguments est directement fournie par l'Accord de Bonn. Il y est prévu à l'art. 2 qu'un "compte de règlement" sera ouvert auprès de la Banque Nationale Suisse, au nom de la Bank Deutscher Länder, en faveur de la République fédérale d'Allemagne. En vertu de l'art. 3 les propriétaires allemands doivent verser leurs contributions à ce compte de règlement, et en vertu de l'art. 15 de l'Arrêté du Conseil fédéral ^{du 6 mars 1953} il appartient à l'Office suisse de compensation de transférer les sommes perçues dans ledit compte. La Suisse n'a donc aucun droit sur ce compte et les autorités allemandes peuvent seules en disposer dans sa totalité. C'est donc l'Accord de Bonn qui constitue la base juridique en vertu de laquelle l'Allemagne a droit au montant total de ce compte, y compris un éventuel excédent; le droit commun suisse n'est pas applicable à cet ensemble d'opérations qui relèvent entièrement de l'Accord de Bonn. Si un déficit s'était produit, c'est l'Allemagne aussi qui aurait dû le supporter; elle s'est donc indiscutablement exposée à un risque; celui-ci ne s'est pas réalisé, mais au moment de la conclusion de l'Accord il était impossible de le prévoir, et si, actuellement, les requérants le contestent, ils ne peuvent le faire

- 9 -

qu'en se fondant sur la situation qui s'est développée ultérieurement, par suite de la guerre de Corée et de la haute conjoncture économique, qui ont entraîné une augmentation de toutes les valeurs et une hausse sensationnelle des titres.

La Suisse n'a émis, et n'a à émettre, aucune prétention sur le montant de ce compte de règlement. L'affaire intéresse uniquement le Gouvernement allemand et ses relations avec ses propres ressortissants, ayant des biens en Suisse et domiciliés en Allemagne, au sens des articles 16 à 19 de l'Accord de Bonn. Si, pour des raisons d'équité, le Gouvernement allemand estimait opportun de renoncer en partie à ses droits, il lui appartiendrait de trouver la formule d'un arrangement qui ne serait pas un compromis entre la Suisse et l'Allemagne, mais une mesure unilatérale de l'Allemagne en faveur de ses ressortissants.

La Suisse pourrait prêter sa collaboration à l'exécution d'un semblable compromis sans affaiblir sa situation juridique, et les pourparlers plus ou moins officieux qui ont déjà pu avoir lieu à ce sujet avec le Gouvernement allemand ne peuvent pas être interprétés, ainsi que le soutiennent les requérants, comme une reconnaissance de l'exactitude du point de vue juridique auquel ils se placent, ni comme une offre inofficielle de restitution, pour employer les termes des signataires de la requête du 4 mai 1956. J'estime cependant que le principe de

- 10 -

l'anonymat devrait être entièrement respecté et, à cet égard, je puis approuver - dans le fond, mais non pas dans la forme - les observations de M. Rickenbach dans la mesure où il s'élève contre une violation du secret des opérations de l'Office suisse de compensation et des déclarations qui ont été faites par les propriétaires allemands des biens bloqués. Je ne pense pas qu'il soit indiqué que ledit Office dresse des attestations légalisées mentionnant le nom de chaque propriétaire et le montant de la valeur de ses biens en Suisse, car, tout au long des opérations rendues nécessaires par l'application de l'Accord de Washington, le secret des déclarations et des enquêtes a été rigoureusement observé par les autorités suisses.

Ce n'est que par un véritable abus de mots que cette collaboration est présentée comme une assistance fiscale de la Suisse à l'Allemagne afin de permettre à cette dernière d'assurer sur les biens en Suisse de ses ressortissants la perception d'un impôt spécial ou d'un prélèvement sur la fortune. Encore une fois, les sommes qui ont été versées au compte de règlement en faveur du Gouvernement allemand ne sont pas le produit d'impôts que ce dernier avait perçus en Suisse, mais représentent les sacrifices par lesquels les propriétaires allemands se sont rédimés de la lourde hypothèque qui pesait sur leurs biens en vertu de l'Accord de Washington.

Le texte de l'Accord de Bonn l'établit d'une manière absolument claire et aucune interprétation ne saurait prévaloir contre lui.

- 11 -

IV.

J'ai déjà exposé dans ma consultation du 10 décembre 1955, les principes dégagés par la jurisprudence internationale et la doctrine du droit des gens sur la manière d'interpréter les traités entre Etats. Je n'ai pas l'intention d'y revenir. Je ne puis cependant m'abstenir de relever que les requérants et les jurisconsultes qu'ils ont consultés fondent leur interprétation sur quelques articles détachés de l'Accord de Bonn et plus encore sur quelques passages du Message du Conseil Fédéral aux Chambres pour faire prévaloir le but de l'accord sur son texte. Ils leur donnent un sens qui est directement contraire à ce texte, dans lequel on ne rencontre pas la moindre allusion à une réglementation de caractère provisoire. Ils méconnaissent ainsi une des règles fondamentales de l'interprétation juridique qui veut que le sens de certaines dispositions d'un traité soit dégagé de l'ensemble de ce dernier.

La Cour Permanente de Justice Internationale s'est prononcée dans ce sens dans son Avis consultatif du 12 août 1922 concernant certaines compétences de l'Organisation internationale du Travail:

" Pour examiner la question actuellement pendante devant
" la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il
" faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et
" l'on ne saurait déterminer sa signification sur la
" base de quelques phrases détachées de leur milieu et
" qui, séparées de leur contexte, peuvent être inter-
" prétées de plusieurs manières."

Recueil, Série B 2/3, p. 22.

- 12 -

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance renouvelée de ma considération la plus distinguée.

G. Baum-Hall.